



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration

L'Université pour le service public

Martina GUETL

**Incitations cantonales
aux fusions de communes
en Suisse et en Valais**

Working paper de l'IDHEAP - 2011

Chaire de Finances publiques

Prof. Nils Soguel



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration

L'Université pour le service public

Incitations cantonales aux fusions de communes en Suisse et en Valais

Martina Guetl

Chaire de Finances publiques
Prof. Nils Soguel

Working paper de l'IDHEAP 2011

Toute désignation de personne, de statut ou de fonction
s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

Ce document se trouve sur notre site Internet: www.idheap.ch/

© 2011 IDHEAP, Lausanne

Résumé

Aujourd'hui, un nombre grandissant de cantons suisses mettent en place des mesures incitatives pour encourager les fusions de communes. Ce travail vise tout d'abord à dresser un inventaire des bases légales fondant l'aide financière aux fusions dans les cantons concernés. Pour ce faire, nous avons recherché sur Internet des documents et avons croisé les résultats obtenus avec les informations fournies par les administrations cantonales. Dans une seconde phase, ce travail s'intéresse au point de vue des communes valaisannes par rapport aux incitations cantonales mises à leur disposition par l'Etat du Valais. Dans ce cadre, nous avons conduit des entretiens semi-directifs avec 13 présidents dont la commune a été récemment impliquée dans un processus de fusion.

En 2011, 16 cantons suisses disposent d'un système d'incitations financières aux fusions de communes. 7 entre eux, dont une majorité romande, octroient ce soutien via un système de calcul. Les autres ont recours à un système de négociation. Au niveau du Valais, nos résultats tendent à montrer que l'aide financière est appréciée et considérée comme importante pour la réussite d'une fusion. Les interviewés ne considèrent pourtant pas qu'un soutien financier est décisif pour le lancement d'un processus de fusion ou pour le vote de la population. Ils estiment par ailleurs que les perspectives de bien-être sur le long terme pèsent plus que l'aide financière unique. Ainsi, la question de la péréquation financière devient un facteur essentiel à prendre en compte dans un système d'aide aux fusions. Pour le reste, les interviewés souhaitent que l'Etat du Valais définisse sa politique de fusions et ses objectifs d'une manière plus claire.

Zusammenfassung

Eine stets ansteigende Zahl von Schweizer Kantonen führt heutzutage Förderungsmassnahmen für Gemeindefusionen ein. Das Ziel unserer Studie ist es zuerst ein Inventar der gesetzlichen Grundlagen, welche die Finanzhilfe für Fusionen in den verschiedenen Kantonen regeln, zu erstellen. Dafür haben wir eine Dokumenten-Recherche im Internet ausgeführt und die erhaltenen Resultate mit den Informationen, welche uns die Kantonsverwaltungen zukommen liessen, gekreuzt. Weiterhin möchte diese Arbeit den Standpunkt der Walliser Gemeinden bezüglich der vom Kanton Wallis zur Verfügung gestellten Fusionsanreize erforschen. In diesem Sinn wurden leitfadengestützte Interviews mit 13 Walliser Gemeindepräsidenten, deren Gemeinden kürzlich in einen Fusionsprozess verwickelt waren, geführt.

2011 verfügen 16 Schweizer Kantone über ein finanzielles Anreizsystem zur Förderung von Gemeindefusionen. 7 dieser mehrheitlich welschen Kantone erteilen diese Unterstützung mit Hilfe eines Berechnungsmodells. Der Rest greift auf ein Verhandlungsmodell zurück. In Hinsicht auf den Kanton Wallis, zeigen unsere Ergebnisse, dass die Finanzhilfe für Gemeindefusionen geschätzt, und als wichtig für den Fusionserfolg erachtet wird. Die Befragten denken jedoch, dass der finanzielle Förderbetrag weder für die Lancierung eines Fusionsprozesses, noch für die Volksabstimmung entscheidend ist. Die finanziellen Aussichten einer Gemeinde auf lange Sicht haben ein grösseres Gewicht als die einmalige Finanzhilfe. Somit sind Finanzausgleichsfragen ein ausschlaggebender Faktor in einem finanziellen Förderungssystem für Gemeindefusionen. Ansonsten wünschen sich die Befragten, dass der Kanton Wallis seine Fusionspolitik sowie deren Ziele klarer definiert.

TABLE DES MATIERES

1 INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	1
2 DÉFINITIONS ET LITTÉRATURE	2
2.1 DÉFINITIONS.....	2
2.2 ETAT DE LA RECHERCHE SUR LES INCITATIONS AUX FUSIONS.....	3
3 INCITATIONS FINANCIÈRES DANS LES DIFFÉRENTS CANTONS SUISSES	5
3.1 DÉMARCHE.....	5
3.2 CANTONS AVEC UN SYSTÈME DE CALCUL.....	6
3.2.1 Berne.....	6
3.2.2 Fribourg.....	7
3.2.3 Soleure	8
3.2.4 Vaud.....	8
3.2.5 Valais	9
3.2.6 Neuchâtel	10
3.2.7 Jura	10
3.3 CALCULS DES INCITATIONS FINANCIÈRES.....	11
3.4 CANTONS AVEC UN SYSTÈME DE NÉGOCIATION.....	12
3.4.1 Zurich.....	13
3.4.2 Lucerne	14
3.4.3 Glaris	15
3.4.4 Schaffhouse	16
3.4.5 St-Gall.....	16
3.4.6 Grisons.....	17
3.4.7 Argovie.....	18
3.4.8 Thurgovie	20
3.4.9 Tessin	20
3.5 REMARQUES PAR RAPPORT AUX CANTONS À INCITATIONS FINANCIÈRES	21
3.6 COMPARAISON ENTRE LES CANTONS	22
4 SOUTIEN AUX FUSIONS DU POINT DE VUE DES COMMUNES VALAISANNES	23
4.1 PAYSAGE COMMUNAL ET FUSIONS DE COMMUNES EN VALAIS	24
4.2 DÉMARCHE DE RECHERCHE.....	26
4.3 PRÉSENTATION DES RÉSULTATS	28
4.3.1 Situation actuelle.....	28
4.3.1.1 Rôle joué par l'Etat dans le processus de fusion.....	28
4.3.1.2 Aide financière	29
4.3.1.3 Aide non monétaire	34
4.3.1.4 Evaluation générale du soutien cantonal aux fusions.....	37
4.3.2 Propositions des personnes interrogées.....	38
4.3.2.1 Aide financière	38
4.3.2.2 Aide non monétaire	40
4.3.2.3 Politique de fusion	40
4.4 RÉCAPITULATIF DES ENTRETIENS	41
5 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	42

6 BIBLIOGRAPHIE	1
ANNEXES.....	I
ANNEXE 1 : INFORMATIONS SUR LES CAS DE FUSIONS DE LA SIMULATION	I
ANNEXE 2 : EXEMPLES DE CALCUL D'INCITATIONS FINANCIÈRES.....	III
ANNEXE 3 : EVOLUTION DU NOMBRE DE COMMUNES PAR CANTON	IX
ANNEXE 4 : FUSION DE COMMUNES RÉUSSIES EN VALAIS (2000-2011)	X
ANNEXE 5 : GUIDES D'ENTRETIEN	XII
ANNEXE 6 : RÉSUMÉ PAR QUESTION DES ENTRETIENS	XXIV

1 Introduction générale

La question des fusions de communes suscite depuis quelques années un fort intérêt en Suisse. En effet, si la structure communale n'a connu que des changements mineurs depuis la fondation de l'Etat fédéral (Gigandet et Robert-Prongin, 2006, p.5), ces vingt dernières années ont été marquées par une augmentation claire du nombre de fusions. Entre 1990 et 2010, plus de 15% des communes suisses ont disparu, alors que la diminution n'était que de 2,7% durant les 40 années précédentes.

Cette tendance peut s'expliquer par des changements économiques et sociaux qui mettent les communes devant de grands défis (Gigandet et Robert-Prongin, 2006, p.4). D'une part, la multiplication et la complexification des tâches demandent une plus grande professionnalisation et spécialisation de l'entité communale. D'autre part, la situation financière des communes s'est détériorée par rapport au début des années 90. A cela s'ajoute l'augmentation des exigences de la part des citoyens en termes de services et prestations (Kettiger, 2004, p. 4). Par conséquent, de plus en plus de communes atteignent leurs limites dans l'accomplissement de leurs tâches. Dans cette situation, la fusion peut constituer une solution. En effet, selon la littérature scientifique, les avantages d'une fusion sont multiples : augmentation de l'efficacité dans l'accomplissement des tâches, abaissement des coûts par économie d'échelles, amélioration de l'offre et de la qualité des prestations communales, pour n'en citer que quelques-uns (Steiner, 2002, p.121).

Ainsi, un nombre grandissant de cantons sont aujourd'hui prêts à encourager les fusions de communes sur leur territoire. Cet encouragement peut prendre la forme d'incitations négatives ou positives. En cas d'incitations négatives, le canton essaie de faire pression sur les communes qui refusent de fusionner. Il peut s'agir par exemple de diminuer ou de supprimer la péréquation financière, d'augmenter les exigences que la commune devra remplir ou même d'agiter la menace d'une fusion forcée. Les incitations positives, par contre, visent à attribuer un avantage ou une récompense aux communes s'engageant dans un processus de rapprochement. L'aide fournie par le canton peut consister en un montant financier ou être de type non monétaire, comme des prestations de conseils ou la mise à disposition de matériel de travail. C'est ce deuxième type d'incitations qui est le plus répandu en Suisse.

Dans le cadre de ce travail, nous allons nous intéresser aux incitations positives aux fusions de communes, en mettant un accent particulier sur l'aide financière. Pour ce faire, nous allons tout d'abord présenter et définir les concepts et les termes utilisés ainsi que dresser un bref aperçu de l'état de la recherche dans ce domaine des incitations cantonales aux fusions. Le deuxième chapitre présentera un inventaire des systèmes d'incitations financières en vigueur au sein des divers cantons. Ceci permettra d'apprécier la portée ainsi que les formes variées de

cette pratique au niveau suisse. Dans un troisième chapitre, nous concentrerons notre recherche sur le canton du Valais afin d'y examiner comment l'aide mise à disposition par le canton pour encourager les fusions est perçue et évaluée au niveau communal. Enfin, un dernier chapitre servira de conclusion générale à ce travail.

2 Définitions et littérature

Dans ce chapitre, nous allons d'abord définir quelques termes, puis nous proposerons un bref survol de l'état de la recherche dans le domaine des incitations cantonales aux fusions de communes.

2.1 Définitions

Commune : En Suisse, la commune constitue une collectivité de droit public à base territoriale. Représentant le troisième échelon de l'Etat fédéral, elle est pourvue par l'ordre légal cantonal d'un minimum d'autonomie pour l'exercice des tâches locales (Meyer, 2011, p.7 ; Steiner, 2002, p.30 ; <http://www.hls-dhs-dss.ch/index.php?lg=f>, article "commune", consulté le 16 juin 2011). Comme la Suisse connaît divers types de communes (bourgeoises, ecclésiastiques, scolaires, etc.), nous précisons que ce travail ne s'intéresse qu'à la commune politique. C'est d'ailleurs le type de commune le plus important, puisqu'il structure tout le territoire suisse. Cette commune politique se définit par les critères de résidence et d'universalité des compétences et remplit toutes les tâches locales que le canton n'a pas attribuées à une commune spécifique (Meyer, 2011, p. 14 ; Steiner, 2002, p.35).

Fusion de communes : Une fusion de commune est une modification essentielle du territoire qui implique la disparition d'au moins une commune (Steiner, 2002, pp.114-115). Il est possible de distinguer entre la fusion de communes au sens strict (*Kombinationsfusion*) et l'absorption (*Eingemeindung*). Dans le premier cas, toutes les communes concernées disparaissent formellement et il devient nécessaire de créer un nouveau droit communal. Dans le deuxième cas, une commune, généralement plus grande, reprend les droits et les devoirs d'une ou de plusieurs communes qui lui sont rattachées. (Fetz, 2010, p.32 ; Steiner, 2002, p.115 ; Kettiger, 2004, p.3 ; <http://www.hls-dhs-dss.ch/index.php?lg=f>, article "communes, fusion de", consulté le 16 juin 2011). Enfin, la fusion de commune peut aussi signifier la réunion dans une même entité administrative, financière et politique de plusieurs types de communes qui assumaient auparavant des tâches diverses (par exemple la fusion d'une commune bourgeoise avec la commune politique correspondante). Ce processus entraîne la création d'une commune unitaire, assumant toutes les tâches et responsabilités d'une commune politique (<http://www.hls-dhs-dss.ch/index.php?lg=f>, article "communes, fusion de", consulté le 16 juin 2011). Comme ce travail ne s'intéresse qu'aux communes politiques, ce troisième type de fusion ne sera pas pris en compte.

Incitations financières aux fusions de communes : Au cours de nos recherches, nous avons opté pour une compréhension large du terme d'incitations financières. Il peut s'agir d'un subventionnement des frais d'études et de préparation du dossier, d'une contribution financière au moment de la fusion, ou encore d'une compensation des pertes de péréquation. Notons également que chaque canton est libre de définir les buts, les conditions ainsi que l'envergure des mesures qu'il veut mettre en place.

Incitations non monétaires aux fusions de communes : Cette notion regroupe toutes les mesures autres que financières que le canton fournit aux communes pour faciliter un processus de fusion : prestations de conseils, mise à disposition de matériel ou de documents, appui politique, etc. Ces aides peuvent être accordées d'une manière ponctuelle ou alors tout au long du processus de fusion (Walter et Kraft, 2010, p.6ss).

2.2 Etat de la recherche sur les incitations aux fusions

Comme indiqué en introduction, la tendance à la fusion s'observe en Suisse depuis une vingtaine d'années environ. Par conséquent, cette problématique a été l'objet d'études scientifiques importantes (Kettiger, 2004, p.3). L'apparition des incitations cantonales aux fusions constitue par contre un phénomène bien plus récent. Cette pratique a réellement pris son essor depuis les années 2000. Pour cette raison, peu de travaux scientifiques ont été consacrés spécifiquement à cette problématique jusqu'à ce jour. Seules les incitations financières, certainement en raison de leur caractère plus tangible, ont reçu un peu plus d'attention des chercheurs.

Dans un working-paper de l'IDHEAP de 2006, Sylvie Robert-Prongin et Nicolas Gigandet font l'inventaire des six cantons disposant à l'époque d'une base légale spécifique pour les incitations financières. En appliquant les six modèles cantonaux à deux cas de fusions, ils en estiment l'impact concret. Ensuite, ils en apprécient « l'effet sur les finances communales à l'aide d'indicateurs » (Gigandet et Robert-Prongin, 2006, p.5). Ils concluent que l'incitation financière n'est qu'un élément à prendre en compte lors d'une fusion et qu'elle n'est peut-être pas toujours nécessaire ni efficace. (Gigandet et Robert-Prongin, 2006, p.33).

Nils Soguel et Florian Chatagny (2006) abordent la thématique sous un autre angle, en s'intéressant à la motivation cantonale d'accorder des incitations financières à la lumière du principe de l'équivalence. Analysant les documents dans lesquels les cantons exposent leurs raisons pour octroyer des montants financiers, ils constatent que « les cantons inscrivent peu leur politique d'incitations financières aux fusions de communes dans la perspective d'un avantage essentiellement pour la communauté cantonale » (Soguel et Chatagny, 2006, p.299). Le principe de l'équivalence paraît dès lors invalidé, les incitations financières payées par tous les contribuables cantonaux profitant surtout à la population des communes concernées par

une fusion (Soguel et Chatagny, 2006, p.300). Nous pouvons donc nous interroger sur les raisons qui poussent un canton à encourager les fusions.

Lors d'un workshop organisé par Ecoplan en 2009, des représentants de plusieurs administrations cantonales de Suisse alémanique ont discuté de l'utilité pour le canton de soutenir les fusions de communes. Les résultats montrent que l'avantage financier que le canton perçoit suite à une fusion n'est que difficilement chiffrable. Les économies réalisées par le canton paraissent en effet minimes. Par contre, les cantons interrogés constatent différents gains qualitatifs. Des structures communales plus grandes offrent des avantages au niveau du développement économique, de l'aménagement du territoire ainsi que de l'école. En plus,

der Kanton profitiert von kompetenteren Ansprechpartnern, der Vollzug des kantonalen Rechts wird verbessert und der Kanton kann den Gemeinden in seiner Politikgestaltung künftig mehr zumuten. Staatspolitisch stärken Fusionen die Demokratie [...] und die Gemeindeautonomie [...]. (Ecoplan, 2009, p.2)

Ainsi, les fusions de communes augmentent le niveau de professionnalisme des communes. Cela permet au canton de diminuer ses prestations de conseil et de soutien, réduisant par là même sa propre charge de travail. Les fusions de communes peuvent donc avoir une utilité pour les cantons, même si les bénéfices principaux restent concentrés au niveau communal (Ecoplan, 2009, p.2).

Certains cantons ont également abordé le thème des incitations financières dans des rapports sur leur politique de fusion. Dans un sondage non représentatif du printemps 2010, le service des communes du canton des Grisons trouve que les montants incitatifs ne sont pas la raison principale de lancer un processus de fusion. Par contre, l'octroi d'une aide financière est décisif pour l'acceptation d'une fusion de communes (Canton des Grisons, 2010, p.634).

Le canton de Berne a également conduit des entretiens avec des représentants de communes ayant vécu un processus de fusion. Il en ressort que le soutien financier cantonal, s'il est apprécié, n'est cependant ni à l'origine du lancement du processus, ni décisif pour la réussite de la fusion. L'aide financière semble surtout importante pour une commune plus grande et plus riche qui doit s'unir avec une entité plus petite et financièrement faible. Ainsi, la motivation pour une fusion dépendant d'autres facteurs, la hauteur de l'aide financière ne devrait pas changer grand-chose à l'issue d'une fusion. D'ailleurs, les représentants de communes dont la fusion a échoué ne croient pas qu'un montant plus conséquent aurait pu inverser le résultat (Ecoplan, 2009, p.59).

3 Incitations financières dans les différents cantons suisses

Ce deuxième chapitre est consacré aux incitations financières prévues dans les différents cantons suisses. Il vise à établir un état des lieux des cantons qui encouragent financièrement les communes désireuses de fusionner ainsi qu'à présenter le système qu'ils ont choisi pour fournir ce soutien. Pour évaluer les effets concrets des incitations, quatre modèles cantonaux d'aide financière seront ensuite appliqués à des cas réels de fusions.

3.1 Démarche

Pour établir l'inventaire des cantons disposant d'incitations financières, nous avons pris comme point de départ le rapport « Gemeindefusionen aus kantonaler Sicht » du KPM Berne (Steiner et Kaiser, 2010). Ce rapport contient les résultats d'un questionnaire effectué auprès des cantons sur leur politique de fusion. 16 cantons déclarent disposer d'incitations financières : Zurich, Berne, Lucerne, Glaris, Fribourg, Soleure, Schaffhouse, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura (Steiner et Kaiser, 2010, p.9).

A partir de cette liste¹, nous avons d'abord recherché sur les sites Internet des cantons les bases légales régissant cette aide financière. Nous avons constaté qu'une grande partie des cantons prévoyant un soutien financier aux fusions le mettaient en avant sur leur site, y ajoutant parfois une quantité considérable d'autres documents et informations sur le sujet. Quand cela n'était pas le cas, nous avons systématiquement passé en revue les bases légales potentiellement pertinentes, à savoir la loi sur les communes et la loi sur la péréquation financière². En parallèle, et dans le but d'étayer et de compléter nos recherches, nous avons pris contact avec les services cantonaux compétents, leur demandant de nous indiquer les bases légales ainsi que tout autre renseignement utile par rapport aux incitations financières. Grâce à un taux élevé de réponses, nous avons pu croiser les résultats de la recherche sur Internet avec les données fournies par le personnel administratif, ce qui réduit la probabilité qu'un élément décisif nous ait échappé.

Pour présenter les résultats, nous avons décidé de regrouper les cantons suivant la manière avec laquelle ils déterminent les montants d'aide financière. En effet, il est possible de distinguer entre un système de calcul et un système de négociation³. Indépendamment de la catégorie, nous exposons la situation de chaque canton à l'aide des bases légales pertinentes, citées en tête. Si le domaine est régi par des bases légales spécifiques à l'encouragement des

¹ Ne voyant aucune raison pour qu'un canton dissimule son engagement financier par rapport à l'encouragement aux fusions, nous avons considéré les déclarations des cantons comme fiables. Nous n'avons donc pas jugé nécessaire de vérifier si les 10 cantons restants ne soutiennent véritablement pas les fusions financièrement.

² Cette démarche a été inspirée par Sylvie Robert-Prongin et Nicolas Gigandet qui ont établi un inventaire des cantons à incitations financières en 2006 (Gigandet et Robert-Prongin, 2006).

³ A l'intérieur de chacune des catégories, les cantons sont présentés en respectant l'ordre fédéral.

fusions de communes, nous l'indiquerons comme tel. Dans le cas contraire, nous indiquerons les passages concernant les incitations financières qui sont intégrés dans une loi plus générale, comme celle sur les communes ou celle sur la péréquation financière. Dans les cantons dont le système d'aide financière est en évolution, nous présenterons le modèle actuellement en vigueur ainsi que le modèle en préparation.

3.2 Cantons avec un système de calcul

Dans cette catégorie, nous avons regroupé tous les cantons dans lesquels une loi ou une ordonnance définit clairement les paramètres et les méthodes de calcul nécessaires à l'octroi d'une aide financière. Il est donc possible de calculer la hauteur du montant d'aide à partir des dispositions légales (Walter et Kraft, 2010, p.13). En raison de la rigidité du mécanisme, les cantons concernés n'ont que peu de marge de manœuvre pour définir le montant d'aide, sauf si la loi le prévoit explicitement. Par contre, ce système offre une relative transparence et il permet, dans une situation donnée, d'estimer à l'avance et de façon rapide le montant qui pourrait être accordé.

3.2.1 Berne

Base légale spécifique :

- Loi sur l'encouragement des fusions de communes du 25 novembre 2004 (LFCo BE)

Autre base légale déterminante :

- Loi sur la péréquation et la compensation des charges du 27 novembre 2000 (LPFC BE) : art.34 al. 1

La loi sur l'encouragement des fusions de communes prévoit un montant par habitant de 400 francs (art.4 al.1 LFCo BE), mais la population prise en compte par commune est plafonnée à 1'000 habitants (art.5 al.2 LFCo BE). Ensuite, un multiplicateur est appliqué selon le nombre de communes qui fusionnent : si le projet concerne deux communes, ce dernier est de 1. Il est majoré de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire participant à la fusion (art.5 LFCo BE).

Le canton soutient également les communes désireuses de fusionner par des prestations complémentaires pour la préparation et la mise en œuvre des projets. Dans le cas d'une fusion à deux, ce montant peut aller jusqu'à 50'000 francs. Il est majoré d'au plus 10'000 francs par commune supplémentaire jusqu'à concurrence de 100'000 francs (art.11 LFCo BE).

En plus des incitations financières proprement dites, l'article 34 al.1 de la LPFC BE prévoit la possibilité de compenser totalement ou partiellement les pertes subies suite à une fusion dans le cadre de la péréquation financière sur la dotation minimale ou sur la prestation complémentaire pour les communes dont la quotité générale d'impôt est élevée (Canton de

Berne, 2009, p.8). Cette compensation est accordée de manière dégressive : 100% les deux premières années, 75% la troisième année, 50% la quatrième année et 25% la cinquième année. Jusqu'en 2009, seule la commune de Wald a pu bénéficier de cette compensation, en recevant 172'635 francs sur une période de 5 ans (Canton de Berne, 2009, p.9).

Pour qu'une aide financière soit accordée à un projet de fusion, trois conditions doivent être remplies : la fusion doit avoir abouti, la nouvelle commune issue de la fusion doit avoir une population résidente d'au moins 1'000 habitants et le Canton doit disposer des ressources financières nécessaires (art.3 al.1 LFCo BE). Une dérogation au critère de la taille minimale est cependant prévue (art.3 al.2 LFCo BE), si les communes concernées prouvent « qu'elles ont consenti les efforts nécessaires en vue d'atteindre le seuil de 1'000 habitants, et que l'échec est imputable à des facteurs impossibles à influencer » (Canton de Berne, 2004, p.9).

Suite à l'évaluation des effets et des résultats des mesures destinées à encourager les fusions de communes en 2009, le Grand Conseil a approuvé le principe de la prolongation de la période pendant laquelle les pertes de la péréquation peuvent être compensées. Celle-ci passera de cinq à dix ans, « l'échelonnement des paiements compensatoires devant rester de l'appréciation et de la compétence du Conseil-exécutif » (Canton de Berne, 2009, p.21). Il est également envisagé d'attribuer au Conseil-exécutif la compétence de réduire les prestations de la péréquation financière, si une commune municipale refuse une fusion qui aurait probablement amélioré sa capacité financière (Canton de Berne, 2009, p.31).

3.2.2 Fribourg

Base légale spécifique :

- Loi relative à l'encouragement aux fusions de communes du 9 décembre 2010 (LEFC FR)

L'aide financière se calcule en multipliant, pour chaque commune concernée, le montant de base de 200 francs par le chiffre de la population légale (art.11 al.1 LEFC FR). Aucun plafonnement du nombre d'habitants pris en compte pour le calcul n'est prévu. Un multiplicateur de 1,1 s'applique si la fusion concerne trois communes. Il est majoré de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire.

Jusqu'en 2018 – date d'expiration de la LEFC FR –, l'Etat de Fribourg prévoit d'engager un montant total de 50 millions de francs pour le soutien financier des fusions.

3.2.3 Soleure

Bases légales :

- Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (GG SO) : art.190bis
- Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 2. Dezember 1984 : art.30a et 30b
- Verordnung zum Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 1. April 2003 : art.24 et 24bis

Depuis le 1^{er} juin 2005, le canton de Soleure soutient les fusions de communes volontaires avec une aide financière, ancrée dans la loi sur les communes. Le montant par habitant attribué est de 100 francs, la somme totale devant se situer entre 50'000 et 500'000 francs (art.190 bis al.1 GG SO). Des communes structurellement faibles (dans le sens de la loi sur la péréquation financière directe) reçoivent un montant supplémentaire en cas de fusion. Pour elles, le montant par habitant se monte à 200 francs et est multiplié par le montant de l'indice de force structurelle négative (*negativer Strukturstärkeindex*) (art.190 bis al.3 GG SO).

Pour les communes au bénéfice de la péréquation financière, les acquis sont compensés pendant au maximum trois ans, si la fusion les prive de leur droit à la péréquation (art.30a al.1b Gesetz über den direkten Finanzausgleich). Pour les communes structurellement faibles, ce délai peut être porté à six ans et il est possible de subventionner les coûts du projet de fusion et les travaux de préparation (art.30b al.1a-b Gesetz über den direkten Finanzausgleich). L'ordonnance sur la péréquation financière définit les communes qui ont droit à ce soutien plus important (art.24bis Verordnung zum Gesetz über den direkten Finanzausgleich).

3.2.4 Vaud

Bases légales spécifiques :

- Loi sur les fusions de communes du 7 décembre 2004 (LFusCom VD)
- Décret sur les incitations financières aux fusions de communes du 25 janvier 2005 (DIFFusCom VD)

Dans le canton de Vaud, contrairement à d'autres cantons, les communes qui fusionnent ont légalement droit à une incitation financière (art.24 LFusCom VD). Cette dernière consiste en un montant par habitant (art.25 al.1 LFusCom VD) que le décret sur les incitations financières aux fusions de communes fixe à 250 francs (art.2 DIFFusCom VD). Le nombre d'habitants pris en compte pour le calcul est plafonné à 1'500 habitants par commune qui fusionne et à 3'000 pour l'ensemble des communes impliquées (art.25 al.1 LFusCom VD).

Un multiplicateur de 1,1 est appliqué si trois communes sont concernées et il est majoré de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire participant à la fusion (art.26 LFusCom VD).

Un second multiplicateur est appliqué pendant les 10 ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi sur les fusions (art.28 al.1 LFusCom VD) ; c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} février 2015. Pendant les premières 7 années, ce multiplicateur est de 2 (art.28 al.2 LFusCom VD). Dès la huitième année, il n'est plus que de 1,5 (art.28 al.3 LFusCom VD). La date déterminante pour la prise en compte de ces multiplicateurs de prime à la fusion est le jour où les corps électoraux de toutes les communes qui fusionnent ont donné simultanément leur consentement (art.28 al.4 LFusCom VD).

3.2.5 Valais

Base légale spécifique :

- Ordonnance sur les fusions de communes du 8 juin 2005 (OFus VS)

L'aide financière aux fusions de communes est calculée pour chaque commune en multipliant le montant par habitant, qui va de 1'200 à 600 francs sur une échelle dégressive selon la taille de la commune, par la population résidente de la commune. Cette dernière est plafonnée à 1'000 habitants par commune (art.4 al.1 OFus VS). Le montant obtenu est ensuite multiplié par l'inverse de l'indice de chaque commune dans l'échelle servant à la détermination du subventionnement différentiel des investissements. Cet indice est indexé selon une échelle progressive pour les communes dont l'indice est supérieur à 100 points et dégressive pour celles dont l'indice est inférieur à 100 points (art.4 al.2 OFus VS). L'aide financière calculée de cette manière ne doit pas être inférieure à 300'000 francs, ni supérieure à 1'000'000 francs (art.4 al.3 OFus VS). De plus, l'aide totale allouée à l'ensemble des communes qui fusionnent ne doit pas être inférieure au montant total alloué à ces communes au titre de la péréquation financière intercommunale au cours des quatre dernières années.

Ensuite, deux types d'aides peuvent s'ajouter au montant de base. Une somme supplémentaire peut être accordée pour tenir compte des frais que la nouvelle commune devra supporter pour combler le déficit d'équipement (infrastructures de base) de l'une ou l'autre des communes fusionnées. Cette aide se monte au maximum à 500'000 francs et peut être décidée par le Conseil d'Etat (art.5 al.1 OFus VS). La seconde aide tient compte des cas particuliers. Le Grand Conseil peut allouer jusqu'à 1'000'000 de francs dans ce cadre (art.5 al.2 OFus VS).

Si la fusion concerne plus de trois communes, le montant total de l'aide est encore multiplié. Pour quatre communes, le coefficient multiplicateur est de 1,25, et ce chiffre est augmenté de 0,25 par commune supplémentaire jusqu'à concurrence de 2,5 (art.7 OFus VS).

D'autre part, le canton paie jusqu'à concurrence de 30'000 francs par commune participante pour la réalisation de l'étude de fusion (art.8 al.2 OFus VS).

3.2.6 Neuchâtel

Bases légales spécifiques :

- Loi sur le fonds d'aide aux communes du 30 janvier 2002 (LFAC NE)
- Règlement d'application de la loi sur le fonds d'aide aux communes du 22 octobre 2003 (RALFAC NE)
- Décret relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structure des communes du 29 mars 2006

Le montant du subside est calculé en multipliant, pour chacune des communes fusionnées, le montant de 400 francs par le chiffre de la population, pondéré par le coefficient d'impôt relatif moyen et l'inverse du revenu fiscal relatif moyen de l'ensemble des communes fusionnées (art.17 al.1 RALFAC NE). La population prise en compte pour le calcul est plafonnée à 2'500 habitants par commune (art.18 al.1 RALFAC NE). Cependant, ce plafond est relevé à 5'000 habitants pour les communes de plus de 10'000 habitants (art.18 al.2 RALFAC NE).

Les aides financières sont allouées en fonction de la nécessité et de l'importance du projet (art.5 al.3 LFAC). Elles concernent aussi bien les frais d'étude que le subventionnement des fusions elles-mêmes (art.13 al.4 RALFAC NE). Il n'existe aucun droit à l'obtention d'une aide financière (art.3 al.3 LFAC NE). Il revient au Conseil d'Etat de décider les communes qui peuvent en bénéficier, de déterminer le montant et de fixer les conditions de l'octroi (art.3 al.1 et al.2 LFAC NE). Les ressources financières pour encourager les fusions de commune sont tirées du fonds d'aide aux communes (FAC).

En 2006, le Grand Conseil a décidé que l'argent du fonds destiné aux réformes de structure des communes (FRCS) allait s'ajouter au fonds d'aide aux communes (FAC). « C'est ainsi que l'aide aux fusions de communes a été dopée et s'est élevée à près de 800 francs par habitant. » (Canton de Neuchâtel, 2010, p.2). Le décret, initialement limité au 31 décembre 2010, vient d'être prorogé jusqu'au 31 décembre 2014.

3.2.7 Jura

Base légale spécifique :

- Décret sur la fusion de communes du 20 octobre 2004 (DFusCom JU)

Une commune issue d'une fusion reçoit un subside unique (art.11 DFusCom JU). Cette aide équivaut, pour chacune des communes qui fusionnent, à un montant de 500 francs multiplié par le nombre d'habitants, pondéré par l'inverse de l'indice des ressources (art.12 al.1 DFusCom JU). Le nombre d'habitants pris en compte par commune est toutefois plafonné à 1'000 (art.12, al.3 DFusCom JU).

Les frais de fonctionnement des comités intercommunaux, responsables de la gestion du projet, sont financés à parts égales par l'Etat et les communes intéressées, sur la base d'un budget approuvé au préalable par le Service des communes (art.8 DFusCom JU).

3.3 Calculs des incitations financières

Dans ce point, nous allons illustrer l'impact concret de quatre modèles cantonaux de calcul, ce qui permettra de comparer les montants attribués suivant les différents systèmes. Pour ce faire, nous avons sélectionné cinq cas réels de fusion qui se sont déroulés en Valais⁴. Ensuite, nous avons examiné, pour chaque commune concernée, quel aurait été l'impact financier de la mise en œuvre du système de calcul des cantons de Vaud, de Fribourg et de Berne. Nous avons retenu ces trois systèmes car ils sont directement applicables dans un autre canton puisqu'ils ne prévoient aucun indice de pondération spécifique à chaque commune.

Calculs et analyse

Les tableaux ci-dessous résument les résultats des calculs, en indiquant pour chacun des cas de fusion le montant total et celui par habitant⁵. Remarquons toutefois que ces chiffres ne prennent pas en compte d'éventuelles aides supplémentaires que certains cantons peuvent accorder⁶.

Tableau 1 Montants totaux	Modèle valaisan	Modèle vaudois	Modèle fribourgeois	Modèle bernois
Cas 1	1'061'261.-	459'250.-	183'700.-	367'400.-
Cas 2	2'445'513.-	1'227'050.-	1'924'120.-	761'640.-
Cas 3	7'204'624.-	2'100'000.-	3'115'280.-	2'654'960.-
Cas 4	1'300'000.-	565'500.-	226'200.-	452'400.-
Cas 5	2'399'741.-	824'000.-	852'400.-	459'200.-

Tableau 2 Montants par habitant	Modèle valaisan	Modèle vaudois	Modèle fribourgeois	Modèle bernois
Cas 1	1'271.-	550.-	220.-	440.-
Cas 2	280.-	140.-	220.-	87.-
Cas 3	648.-	189.-	280.-	239.-
Cas 4	1'149.-	500.-	200.-	400.-
Cas 5	519.-	193.-	200.-	108.-

⁴ Pour plus de détails sur les cas de fusions sélectionnés, voir l'annexe 1.

⁵ Pour une explication plus détaillée de la manière de calculer, voir l'annexe 2.

⁶ Ainsi, les chiffres présentés ne tiennent pas compte de la contribution cantonale aux frais du projet ou de l'étude de fusion (Berne et Valais), les montants supplémentaires pour combler le déficit d'infrastructure ou des cas spécifiques (Valais) et la compensation des acquis de la péréquation financière suite à une fusion (Berne).

Nous constatons que le système valaisan permet d'attribuer dans les cinq cas de fusion les montants les plus élevés, avec en plus un écart relativement important par rapport aux autres modèles. En moyenne, l'aide financière du canton du Valais pour ces cinq cas est 2,6 fois plus élevée que celle du canton de Vaud, 3,4 fois plus élevée que celle de Berne et 3,6 plus élevée que celle de Fribourg.

Ces résultats ne surprennent pourtant pas vraiment en considérant que les montants par habitants définis dans la base légale valaisanne sont la plupart du temps le double de ceux accordés par les trois autres cantons. En plus, et comme le modèle valaisan prévoit que l'aide financière ne doit pas être inférieure à la somme de quatre ans de péréquation de toutes les communes impliquées dans une fusion, le montant de base obtenu via le système de calcul peut être augmenté considérablement, voire même doublé dans certains cas (voir annexe 2, modèle valaisan : cas 2, 4 et 5). Ainsi, les communes recevant une péréquation financière importante en bénéficient aussi en cas de fusion.

Même si les modèles des cantons de Vaud, Fribourg et Berne sont globalement moins généreux, nous remarquons que les montants accordés selon ces trois systèmes diffèrent aussi considérablement entre eux suivant les situations. Dans le cas 2, l'aide financière fribourgeoise est par exemple 2,5 fois plus élevée que celle de Berne. Cette relation s'inverse dans le cas 4 où le modèle bernois permet d'attribuer deux fois plus d'argent que le modèle de Fribourg. Ceci indique que suivant les paramètres pris en compte par le calcul, un système d'incitations financières peut encourager un certain type de communes à se regrouper plutôt que d'autres. Une configuration qui accorde un montant élevé par habitant mais qui plafonne à un niveau assez bas le nombre d'habitants pris en compte par commune, attribue une aide financière proportionnellement plus grande à des fusions entre communes faiblement peuplées. De leur côté, les grandes communes en profitent plus si le montant par habitant est calculé sans limite sur l'ensemble de la population.

Ainsi, un seul et unique modèle de calcul ne pourra pas avoir le même pouvoir incitatif pour tous les types de fusion. Dès lors, il est important que chaque canton définisse clairement les buts qu'il souhaite atteindre via sa politique d'encouragement financier aux fusions de communes afin de choisir le système de calcul le plus adéquat.

3.4 Cantons avec un système de négociation

Dans cette catégorie nous avons classé les cantons dont les bases légales en matière d'incitations financières n'explicitent pas la manière exacte de calculer l'aide financière. Au lieu de cela, elles définissent des critères, souvent assez généraux, selon lesquels des contributions financières cantonales peuvent être accordées. Ces critères constituent alors la base des négociations entre les communes impliquées dans un projet de fusion et le canton afin de déterminer la hauteur du montant d'aide (Walter et Kraft, 2010, p.13). Il s'agit donc

d'un système flexible qui laisse une grande marge de manœuvre aux gouvernements, parlements et administrations pour décider de l'envergure de l'aide financière à attribuer. Par contre, le système de négociation nécessite plus de travail de la part du canton et des communes pour étudier les incidences des différents critères à prendre en compte afin d'aboutir à une décision satisfaisante.

3.4.1 Zurich

Base légale :

- Gemeindegesetz (GG ZH) vom 6. Juni 1926 : art.8
- Entwurf neues Gemeindegesetz (Entwurf NGG ZH) : art.174-179

Actuellement, la loi sur les communes de 1926 prévoit un soutien financier aux fusions de communes par la phrase suivante :

Der Staat kann an Veränderungen der Gemeindeeinteilung Subventionen nach der finanziellen Leistungsfähigkeit bis zur vollen Höhe der anrechenbaren Ausgaben gewähren, insbesondere wenn eine Gemeinde durch Zuteilung oder Ablösung einer anderen erheblich belastet wird und die Gemeinden sich nicht aus eigenen Mitteln zu helfen vermögen (art. 8 GG ZH).

Mais comme le canton de Zurich n'a pas connu de fusion de communes depuis 1934 (Canton de Zurich, 2007, p. IV), cette aide financière est restée théorique.

Le projet de nouvelle loi sur les communes précise le futur système d'aide financière, en accord avec la volonté du Conseil d'Etat de vouloir encourager les fusions de communes à l'avenir. Il est tout d'abord prévu que le canton puisse contribuer aux coûts du projet de fusion (art.175 Entwurf NGG ZH). L'aide financière à proprement parler consistera en deux types de montants. Premièrement, un montant de base calculé en fonction du nombre d'habitants. Deuxièmement, un montant de désendettement qui pourra être accordé aux communes de moins de 2'000 habitants. Le calcul pour ce dernier reposera sur la dette nette des communes concernées (art.176 Entwurf NGG ZH).

En plus, le Conseil d'Etat pourra soutenir la commune fusionnée par des montants limités dans le temps (art.177 Entwurf NGG ZH). Cette aide vise à compenser deux types de pertes financières qu'une fusion risque d'occasionner :

- des pertes de rentrées fiscales, découlant du réajustement des coefficients d'impôts ;
- des pertes de péréquation financière.

La manière exacte de calculer les montants d'aide sera définie dans une ordonnance (Canton de Zurich, 2010, p.116).

3.4.2 Lucerne

Bases légales spécifiques :

- Dekret über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 7. Mai 2001
- Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 24. September 2002

Autres bases légales déterminantes :

- Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (FAG LU) : art. 23
- Verordnung über den Finanzausgleich vom 3. Dezember 2002 (VFAG LU) : art.18

L'ordonnance sur le soutien financier aux projets de développement communal de 2002 définit que les montants d'aide doivent principalement servir à harmoniser les quotités d'impôts des communes concernées ainsi qu'à cofinancer les frais supplémentaires de la fusion (art.4 al.1 Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionsprojekten). Quand le Conseil d'Etat négocie la hauteur du montant de soutien avec les communes en question, il se fonde sur la situation financière ainsi que sur les perspectives de la nouvelle commune (Canton de Lucerne, 2009, p.6). Pour ce faire, certains critères définis à l'article 5 de l'ordonnance précitée sont à prendre en compte : l'endettement et quotités d'impôts des communes impliquées ; la force financière de la commune fusionnée ; les frais ultérieurs directement liés à la fusion ; l'intérêt général du canton et des autres communes du canton à la fusion ; le crédit à disposition.

Notons qu'il existe une condition cadre pour l'octroi de l'aide financière : elle exige que la commune la mieux placée avant la fusion ne soit aucunement défavorisée à cause de la fusion (Canton de Lucerne, 2009, p.6). Cela veut dire que le niveau d'endettement par habitant de la nouvelle commune doit être maintenu au niveau de la commune la moins endettée au départ, ce qui équivaut à un désendettement (Gigandet et Robert-Progin, 2006, pp.8-9).

Il est prévu que les communes fusionnées gardent leurs acquis financiers dans le cadre de la loi sur la péréquation pendant une durée limitée dans le temps (art.23 al.1 FAG LU). Le maintien du montant total est garanti pendant 10 ans après la fusion. Ensuite, le paiement diminue chaque année d'un cinquième avant d'être supprimé après la quinzième année (art.23 al.2 FAG LU).

Jusqu'au 1^{er} janvier 2009, le canton a ainsi dépensé 34,4 millions de francs pour 11 fusions de communes. Le système du désendettement peut, selon la situation de dette des communes en question, demander au canton d'investir des sommes considérables, parfois très inégales par rapport à d'autres cas. Ainsi, la fusion des communes Malters, Werthenstein et Wolhusen a échoué parce que le canton ne pouvait pas déployer 12,5 millions de francs pour le

désendettement (NZZ, 2003, p.13). En 2007, l'électorat cantonal a voté contre l'octroi de 20 millions de francs d'aide à la fusion entre Lucerne et Littau ; la population aurait jugé ce montant comme trop élevé (Canton de Lucerne, 2009, p.6).

3.4.3 Glaris

- Beschluss über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden vom 7. Mai 2006 (Beschluss GL)

Aucune base légale formelle pour une aide financière aux fusions de commune n'existe dans le canton de Glaris. Cependant, à l'occasion de la réforme des structures communales du canton entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011⁷, la Landsgemeinde a décidé d'octroyer un soutien monétaire.

L'aide financière devait servir à équilibrer les situations financières des communes. Pour cela, deux types d'instruments de financement étaient à disposition (art.2 Beschluss GL) :

- montants pour l'abolition des déficits des bilans consolidés des communes ;
- montants pour l'abolition ou la réduction de la dette nette des communes.

Les déficits des communes devaient être supprimés totalement (art.3 Beschluss GL). La dette nette devait être réduite dans la mesure des moyens financiers à disposition. La date de référence était le 31 décembre 2004. Les dettes occasionnées après cette date devaient être assumées par les communes. Si la dette devait se réduire après fin 2004, le montant diminuait seulement si cette réduction était supérieure à 10% (art.4 Beschluss GL).

Le budget global à disposition pour ces aides financières était de 20 millions de francs. Sur cette somme, 500'000 francs au maximum pouvaient être utilisés pour financer des ressources externes afin d'accompagner de manière optimale les processus (art.5 al.1 Beschluss GL). Si les 20 millions ne devaient pas suffire, le Parlement cantonal pouvait encore puiser 2 millions dans les réserves fiscales (art.5 al.2 Beschluss GL). Le montant maximal accordé à une commune ne devait pas dépasser 25% du montant total mis à disposition (art.6 Beschluss GL).

⁷ En 2006, le gouvernement et le parlement du canton de Glaris ont soumis au vote de la Landsgemeinde un projet de réforme structurelle, prévoyant de passer de 25 à 10 communes. La Landsgemeinde décida d'aller encore plus loin et de réduire à trois le nombre de communes : Glarus Nord, Glarus Mitte et Glarus Süd. Cette décision historique a été ancrée dans la Constitution cantonale à l'article 148 (Canton de Glaris, 2007, p.3 et p. 7).

3.4.4 Schaffhouse

Base légale :

- Gesetz über den Finanzausgleich vom 17. Mai 2004 (FAG SH) : art. 9, 10a, 10b et 11

En lien avec le projet de réforme *sh.auf*⁸, la loi sur la péréquation financière a été modifiée pour permettre au canton de soutenir financièrement les fusions volontaires de communes (Canton de Schaffhouse, s.d., p.1).

Trois types d'aide financière sont prévus :

- une compensation dégressive des pertes de péréquation occasionnées par une fusion : pendant 5 ans, le montant total est compensé ; ensuite, le montant compensé est diminué de 20% par année pour être supprimé la dixième année après la fusion (art.10a al.1 FAG SH).
- un désendettement unique des communes qui fusionnent (art.10b al.1 FAG SH)
- un subventionnement des coûts des projets de fusions : la contribution cantonale ne doit pas dépasser 75% des coûts et s'adapte à l'importance du projet pour les communes faibles financièrement (art.11 al.1 et 2 FAG SH).

Ces 10 dernières années, le canton a dépensé 8,8 millions de francs pour 4 projets (Canton de Schaffhouse, s.d., p.1).

3.4.5 St-Gall

Base légale spécifique :

- Gemeindevereinigungs-gesetz vom 17. April 2007 (GvG SG)

Le canton de St-Gall soutient de manière financière les fusions de communes si cela permet une exécution plus performante, économique et efficace des tâches de la nouvelle commune (art.17 GvG SG). L'aide financière du canton peut être fournie sous quatre formes :

- Subvention des coûts du projet (art.20 GvG SG) : le canton peut prendre en charge jusqu'à 50% des dépenses effectués pour le projet de fusion (coûts matériels et coûts du personnel) ;
- Montant de désendettement (art. 21GvG SG): pour décider de la hauteur du montant de désendettement, le canton prend en compte la force financière et la situation de fortune des communes concernées. Contrairement à la dette elle-même, il s'agit de

⁸ Lancée en 2005, le projet de réforme *sh.auf* visait à revoir l'organisation cantonale, avec notamment une réduction du nombre de communes à sept (NZZ, 2005a, p. 17). Pendant la procédure de consultation, les propositions concernant les fusions de communes ont été accueillies de manière sceptique, voire négative, et elles ont été abandonnées. Cela tenait en grande partie au fait que le projet prévoyait de forcer des communes à la fusion dans les cas extrêmes (NZZ, 2005b, p.17 ; http://www.buettenhardt.ch/documents/vernehmlassung_reiat.pdf, consulté le 6 septembre 2011). Ainsi, seules quelques autres parties du projet *sh.auf* ont pu être réalisées.

chiffres que la commune ne peut que difficilement influencer directement (Conseil d'Etat de St-Gall, 2006, p.10) ;

- Subvention des frais supplémentaires liés directement à la fusion (art. 22 GvG SG): le canton peut prendre en charge jusqu'à 50% de ces coûts dans les communes fusionnées (par exemple pour l'ajustement de l'infrastructure ou pour des mesures sociales) ;
- Montant de départ (art.23 GvG SG) : il peut être attribué à la nouvelle commune entre autres pour baisser la quotité d'impôt.

Il n'existe pas de droit à l'octroi d'une aide financière à la fusion. Il revient au Conseil d'Etat d'apprécier au cas par cas les montants accordés (Conseil d'Etat de St-Gall, 2006, p.8). En guise d'exemple, nous pouvons citer la fusion entre Alt St-Johann et Wildhaus en 2010 que le canton a soutenu par un montant de 10,3 millions de francs (NZZ, 2008, p.11). Pour la fusion entre Wil et Bronschhofen, qui a été acceptée en votation populaire le 3 juillet 2011, le canton a promis d'engager un montant de 14,82 millions

(http://www.sg.ch/news/1/2010/08/regierung_stellt_14.html, consulté le 24 août 2011).

3.4.6 Grisons

Base légale :

- Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 28. April 1974 (GG GR) : art. 93
- Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich vom 26. September 1993 (FAG GR) : 19a

Selon la loi sur les communes, le canton des Grisons soutient les fusions de communes et les encourage grâce à une aide financière dont les détails sont réglés dans la loi sur la péréquation intercommunale (art.93 al.1 et 2 GG GR).

Les montants pour l'encouragement aux fusions sont employés pour l'harmonisation des capacités fiscales des communes concernées, pour une compensation des besoins spéciaux et pour des contributions aux œuvres publiques (art.15 al.1 FAG GR).

La loi sur la péréquation prévoit deux grands types d'aide : un montant incitatif et des contributions aux coûts de projets et d'étude (art.19a al.1 et 2 FAG GR). La compétence de définir les critères d'octroi ainsi que la hauteur des aides financières revient au gouvernement (art.19a al.3 FAG GR).

Depuis les fusions de Suraua et Donat en 2001 et 2002, le gouvernement emploie un système d'octroi qui comprend trois composantes :

- Forfait d'encouragement : il est constitué d'un montant forfaitaire de 150'000 francs par commune qui fusionne et d'un montant par habitant de 500 francs. La population prise en compte pour ce calcul est plafonnée à 1'000 habitants par commune. Les

périmètres de fusions qui correspondent entièrement ou en partie à l'idée du gouvernement peuvent obtenir un bonus supplémentaire jusqu'à un million de francs.

- Montant de compensation : suite à la fusion, différents paiements entre cantons et communes peuvent être supprimés (par exemple la péréquation financière). Dans ces cas, les avantages financiers pour le canton sont compensés pendant la période du plan financier. Ces compensations peuvent aussi concerner une harmonisation des coefficients d'impôts (Canton des Grisons, 2010, p.630).
- Prestations spéciales : des montants financiers peuvent être accordés pour éliminer d'autres désavantages qu'une commune peut subir en fusionnant. Cela peut se faire sous forme d'une contribution cantonale aux œuvres publiques, d'une garantie de pouvoir rester dans une classe de force financière avantageuse pendant au maximum deux périodes ou d'une suppression des obligations de remboursement d'anciennes subventions (Canton des Grisons, 2010, p.631).

Depuis l'année 2000, le canton a consacré environ 46,2 millions de francs à 17 projets de fusions (une réduction de 34 communes). Sur cet argent, 40% ont été accordés à titre de forfaits d'encouragement, 60% en guise de montants de compensation (Canton des Grisons, 2010, p.631).

A l'avenir, le gouvernement entend optimiser son soutien financier aux fusions. Ainsi, le forfait de base devrait se monter à 200'000 francs pour chacune si plus de trois communes sont concernées. Le montant par habitant sera baissé à 350 francs, mais le plafonnement de la population prise en compte sera augmenté à 3'000 personnes. Le bonus pour un périmètre optimal sera transformé en un forfait de 2 millions de francs au maximum, accordé uniquement si la fusion entraîne des effets de synergies (Cantons des Grisons, 2010, p.641).

3.4.7 Argovie

Base légale :

- Gesetz über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1987 (GG AG) : art.8a
- Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 29. Juni 1983 (FLAG AG) : art.13a
- Dekret über den Finanz- und Lastenausgleich vom 29. Mai 1984 (FLAD AG) : art.4a

La loi sur les communes prévoit que le Conseil d'Etat peut attribuer aux communes concernées par une fusion un montant forfaitaire pour subventionner les coûts du projet (art.8a al.1 GG AG). Il se monte à 30'000 francs par commune si le projet est mené jusqu'à la votation populaire (Canton d'Argovie, 2011, p.8). Le canton assume également les charges découlant des changements de documents officiels obligatoires suite à une fusion (art.8a al.2 GG AG).

Le Conseil d'Etat peut, en puisant dans le fonds de péréquation financière, attribuer des montants pour baisser l'endettement des communes qui fusionnent (art.13a al.2 FLAG AG).

Pour cela, l'endettement par habitant de la commune la moins endettée est pris comme référence pour baisser les dettes des autres à ce niveau (art.4a al.1 FLAD AG). Si la fusion a lieu dans une région structurellement faible, le Conseil d'Etat peut réduire l'endettement des communes de 25% par rapport au niveau de la commune la moins endettée (art.4a al.2 FLAD AG). Cette règle s'applique seulement jusqu'à la moyenne cantonale d'endettement par habitant, si les communes en dépendent en raison de leurs perspectives financières et si le fonds de péréquation dispose encore de ressources, une fois effectués les paiements habituels de péréquation.

En cas de fusion, les montants de péréquation perçus durant la dernière année de référence avant la fusion sont versés à la commune fusionnée (art.13a al.3 FLAG AG). Pendant 4 ans après la fusion, les montants de base (*Grundbeitrag*) de toutes les communes fusionnées sont encore attribués à la nouvelle commune (art.13a al.4 FLAG AG).

Actuellement, la révision des bases légales pour les incitations financières est en cours (Regierungsrat Aargau, 2011, p.5). Le système d'aide financière proposé comprend trois étapes :

- Forfait de fusion : il s'agit de 400'000 francs attribués par commune qui fusionne. Ce montant est principalement destiné à soulager la nouvelle commune (réorganisation de l'administration, de l'informatique, de l'infrastructure, etc.) (Canton d'Argovie, 2011, p.9) ;
- Contribution à la fusion : ce montant vise à améliorer les chances de développement de la nouvelle commune, si l'une ou plusieurs communes concernées ont une capacité fiscale inférieure à la moyenne cantonale. La contribution doit permettre la fusion entre des communes financièrement disparates. Elle se calcule en multipliant les facteurs suivants :
 - o la différence entre la capacité fiscale moyenne de toutes les communes du canton et celle de la commune concernée (par exemple 2'500 francs) ;
 - o la population de la commune pondérée selon la taille (100% pour les premiers 5000 habitants ; 80% pour les 1'000 suivants ; 50% pour les 1'500 suivants ; 30% pour les 2'000 suivants ; 10% pour les 5'000 suivants et 5% pour tous les habitants restants.
 - o un facteur de 3,5 (Canton d'Argovie, 2011, pp.10-11).
- Diminution de la « peine du mariage » (*Heiratsstrafe*) : Il est proposé de prolonger de 4 à 8 ans après la fusion la période où le montant de base (*Grundbetrag*) de la péréquation financière doit être compensé. (Canton d'Argovie, 2011, pp.12-13).

Les projets de modification ont été acceptés en première lecture lors de la session de mai 2011 (http://www.ag.ch/gemeindeabteilung/de/pub/projekte/gerag/unterst_tzung_zusammenschl_ss_e.php, consulté le 16 juin 2011).

3.4.8 Thurgovie

Base légale :

- Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden vom 11. September 2002: art.3
- Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden vom 4. März 2003 : art.2 al.1

Durant la période de réforme des structures communales, dans les années 1990⁹, le canton soutenait les fusions de communes de manière financière uniquement si le projet méritait d'être encouragé (*förderungswürdig*) et si sa réussite dépendait de l'aide financière cantonale (*förderungsbedürftig*). Cela n'a d'ailleurs pas souvent été le cas (information obtenue par mail auprès de la *Finanzkontrolle* de Thurgovie).

Depuis, aucune fusion n'a eu lieu, mais la loi prévoit néanmoins que le canton peut verser un montant unique pour une fusion de commune si celle-ci soulage la péréquation financière (art.3 Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden). Le Département des finances et du social et le Département de affaires intérieures et de l'économie décident conjointement de l'attribution d'une éventuelle aide financière, sous réserve de l'accord du Grand Conseil (art.2 al.1 et 2 Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden).

3.4.9 Tessin

Base légale spécifique :

- Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LASC TI)

Des aides et avantages financiers pour les communes impliquées dans une fusion peuvent être accordées dans les buts suivants (art.19 LASC TI) :

- réduction totale ou partielle des dettes des communes envers des tiers ;
- réduction, jusqu'à 50% au maximum, des différences entre les communes en termes de dettes publiques et d'investissements obligatoires encore à réaliser ;

⁹ La réforme en Thurgovie dans les années 90 avait comme but principal d'abolir le dualisme communal. Cette relique de la République helvétique, dont d'autres cantons comme Zurich s'étaient depuis longtemps débarrassée, faisait que deux types de communes, soit des communes locales et municipales (*Orts- und Minizipalgemeinden*), se chevauchaient ou existaient en parallèle sur le même territoire (Meyer, 2011, p.365). Dans la constitution de 1987, le canton a décidé de fondre ses 38 communes municipales et ses 144 communes locales en de nouvelles communes politiques plus performantes. Pendant la première phase de la réforme (1990-2000) les communes devaient proposer elles-mêmes des périmètres de fusions possibles, sous réserve de l'accord du Grand Conseil (NZZ, 1994, p.11). Après ces dix ans, la loi cantonale définit les communes politiques dont la Constitution allait garantir l'existence. A l'aboutissement de la réforme, le canton de Thurgovie ne comptait plus que 80 communes, un nombre resté stable depuis. Il faut pourtant mentionner que la suppression du dualisme communal constituait un cas spécifique qui permettait au canton d'ordonner cette réforme à grande échelle, en ne laissant que peu de choix aux communes.

- subventionnement d'investissements particulièrement importants de la nouvelle commune ;
- résolution de situations anormales suite à une réduction de subsides ou à une augmentation de contribution dans le sens de la péréquation intercommunale.

L'aide financière peut être octroyée sous différentes formes. Il peut s'agir d'un versement en capital, d'une annulation des dettes des communes fusionnées envers l'Etat, d'une dispense partielle ou totale de la contribution aux œuvres publiques du Canton ou encore d'une majoration ou diminution des pourcentages de subsides ou de contribution dans le cadre de la péréquation intercommunale pendant une période de 4 ans au maximum (art.20 LASC TI).

La répartition du crédit-cadre pour les fusions de communes est définie de cas en cas par le Grand Conseil dans les décrets de fusions (art.21 LASC TI). Il s'agit souvent de sommes conséquentes, par exemple 12 millions de francs pour la fusion de Gambarogno, ainsi que pour celle de Breggia (Valle Muggio). Certains projets de fusions n'ont cependant pas obtenu d'aide financière du canton : Lugano (2004) ou encore Mendrisio (2009). En tout, le Tessin a dépensé environ 144 millions de francs pour les fusions entrées en vigueur entre 1995 et fin 2010 (Canton du Tessin, 2010, p.1).

3.5 Remarques par rapport aux cantons à incitations financières

En comparant les cantons disposant d'un système de calcul et ceux qui octroient l'aide financière via négociation, nous constatons que la première solution est répandue plutôt en Suisse romande (BE, FR, SO, VD, VS, NE, JU), alors que les cantons alémaniques semblent préférer le modèle de négociation (ZH, LU, GL, SH, SG, GR, AG, TG, TI). Cela tient vraisemblablement au fait que les cantons s'inspirent des autres quand ils mettent en place un système d'aide financière. Dans ce contexte, il semble logique de chercher des idées dans des cantons culturellement et géographiquement proches.

Parmi les cantons disposant d'une base légale spécifique figurent une majorité de cantons latins (BE, LU, FR, SG, TI, VD, VS, NE, JU). Il faut aussi souligner que la majorité de ces cantons accordent des incitations financières à l'aide d'un système de calcul. Les cantons semblent donc ressentir la nécessité de disposer d'une base légale spécifique quand ils optent pour le modèle de calcul. Nous remarquons aussi que toutes les bases légales spécifiques actuellement en vigueur datent des dix dernières années (LU : 2001 ; NE : 2002 ; TI : 2003 ; BE : 2004 ; VD : 2004 ; JU : 2004 ; VS : 2005 ; SG : 2007 ; FR: 2010). Il faut cependant remarquer que, contrairement à ce que suggèrent ces dates, le canton de Fribourg est le précurseur en matière de base légale spécifique à l'encouragement des fusions de communes. En effet, la loi fribourgeoise actuelle n'est qu'une réédition légèrement modifiée d'un décret promulgué en 1999 (Canton de Fribourg, 2010, p.1).

Finalement, sept cantons assurent une compensation des acquis de la péréquation financière dans le cadre de leur système d'incitations financières (BE, LU, SO, SH, GR, AG, TI). Effectivement, il y a le risque que des communes fusionnées enregistrent des pertes par rapport aux paiements de péréquation perçus avant la fusion. Cela peut naturellement constituer un obstacle à la réussite d'une fusion (Walter et Kraft, 2009, p.15). Il est à ce propos intéressant de constater qu'une compensation de ces pertes pendant quelques années est avant tout prévue dans les systèmes de négociation, Berne et Soleure étant les seuls cantons avec un système de calcul qui en disposent.

3.6 Comparaison entre les cantons

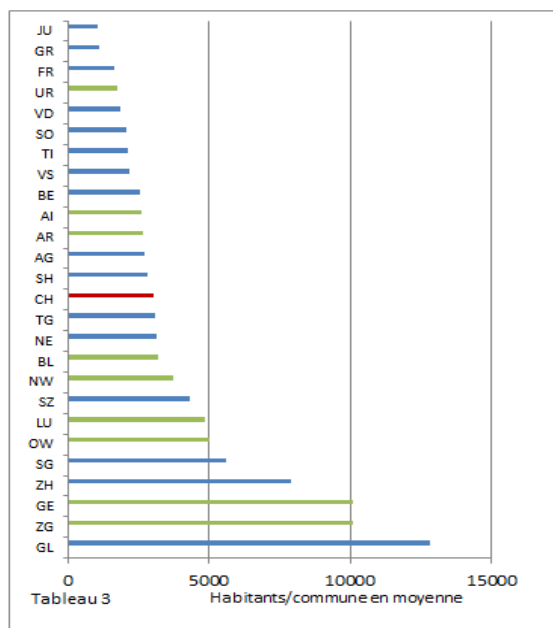
En conclusion de cette partie, nous allons comparer les 16 cantons qui mettent à disposition une aide financière et ceux qui n'encouragent pas les fusions par ce biais. Sans entrer dans une analyse poussée, nous souhaitons mettre en évidence quelques pistes de réflexions.

Incitations financières et importance accordée aux fusions

En nous fondant sur les résultats du questionnaire de Steiner et Kaiser, nous pouvons constater que tous les cantons disposant d'un système d'aide financière, à part deux exceptions¹⁰, disent accorder une grande, voire une très grande importance à la thématique des fusions de communes (Steiner et Kaiser, 2010, p.3). Pour les cantons restants, le faible poids accordé aux fusions de communes se traduit par l'absence d'un système de soutien financier. Un intérêt marqué pour la thématique des fusions de communes semble ainsi étroitement lié à l'existence d'incitations financières.

Incitations financières et taille moyenne des communes

Une relation semble aussi s'esquisser entre la population moyenne des communes et l'existence d'incitations financières dans le canton.¹¹ Parmi les treize cantons dont la population moyenne des communes se



¹⁰ Le canton de Thurgovie dispose d'incitations financières mais accorde relativement peu de poids aux fusions de communes. Cette attitude s'explique par le fait que sa réforme territoriale a déjà atteint de bons résultats à la fin des années 90. Depuis, l'importance que le canton porte aux fusions diminue nettement, plus aucune fusion n'ayant eu lieu. Pour Uri, la situation est inverse. Si le canton ne dispose pas encore de moyens pour encourager financièrement les fusions, il est en train de préparer un tel système afin d'accompagner la refonte de ses structures communales. Il semble donc logique que le canton indique avoir un grand intérêt aux fusions.

¹¹ Nous nous sommes basée sur les chiffres 2009 de la population résidente pour calculer la taille communale moyenne (OFS, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche_verteilung/kantone_gemeinden.html). Nous les avons ensuite divisés par le nombre de communes que comptait chaque canton au début 2011 (voir l'annexe 3).

trouve en dessous de la moyenne suisse, dix ont recours à un système d'aide financière (voir tableau 3). En partant du principe que la taille d'une commune constitue un critère important de sa capacité à remplir ses tâches efficacement, nous pouvons lier la nécessité de fusionner à cause d'une taille insuffisante et le fait de subventionner ces démarches. Cela n'implique pourtant pas un lien entre la taille moyenne des communes et la fréquence des fusions réussies. En effet, Steiner et Reist n'ont trouvé qu'une influence statistique faible de la structure communale (nombre, taille, performance) sur l'intensité des fusions (Steiner et Reist, 2008, p.11).

Incitations financières et fusions effectivement réalisées

En regardant l'activité de fusion dans les différents cantons suisses entre 2000 et 2011, nous remarquons que tous les cantons ayant connue des fusions de communes pendant cette période, disposent aujourd'hui d'un système d'incitations financières¹². Cette tendance ne prouve pourtant pas que l'aide financière est indispensable à la réussite. Durant ces dix dernières années, certaines fusions se sont déroulées sans implication financière du canton, par exemple les deux fusions de Luchsingen et Haslen dans le canton de Glaris (information obtenue par mail auprès du Service des communes de Glaris). De même, la fusion d'agglomération entre Littau et Lucerne a dû se réaliser sans soutien financier puisque les citoyens de l'ensemble du canton ont rejeté en votation populaire le crédit prévu (http://www.gemeindereform.lu.ch/index/strukturreform/gemeindeprojekte_projekte/littau_luzern.htm, consulté le 22 août 2011). La présence d'incitations financières ne garantit pas non plus que des fusions de communes se réalisent. Le cas du canton de Zurich montre que malgré la possibilité légale d'accorder une aide financière, aucune fusion n'a eu lieu.

Si l'aide financière n'est pas le seul facteur influençant l'issue d'un projet, elle constitue néanmoins un outil largement répandu parmi les cantons poursuivant une politique d'encouragement aux fusions. Selon Steiner et Reist, c'est la politique cantonale de fusion qui distingue les cantons à activité de fusion de ceux dont les communes ne se regroupent pas :

Als Fazit kann festgehalten werden, dass sich Kantone mit fusionsaktiven Gemeinden in erster Linie durch die kantonale Gemeindepolitik von den übrigen Kantonen unterscheiden. Unterstützungsmassnahmen beeinflussen folglich das Verhalten (Steiner et Reist, 2008, p.11).

4 Soutien aux fusions du point de vue des communes valaisannes

Ce chapitre s'intéresse à la manière dont les communes envisagent et évaluent les mesures incitatives cantonales. Pour ce faire, nous avons choisi de prendre comme exemple le canton du Valais et nous y avons conduit une série d'entretiens avec des présidents de commune, ceci afin de mieux cerner leur point de vue. Mais avant de présenter en détail les résultats de ces entretiens, et dans le but d'établir plus précisément le contexte de cette recherche, nous commençons par donner un aperçu global de la problématique des fusions de communes en Valais.

¹² Voir tableau à l'annexe 3.

4.1 Paysage communal et fusions de communes en Valais

Depuis le 1^{er} janvier 2011, le canton du Valais compte 141 communes municipales. Celles-ci ont une population moyenne de 2'180 habitants¹³, ce qui est en dessous de la moyenne suisse¹⁴. La médiane est encore moins élevée : la moitié des communes valaisannes n'atteignent pas 1'000 habitants. Seules 14 communes, soit environ 10%, regroupent plus de 5'000 habitants. Il faut surtout noter que la taille des communes diffère sensiblement entre les deux régions linguistiques. Si le nombre des communes se répartit équitablement entre la partie germanophone du canton et le Valais romand¹⁵, il en va autrement de la population. Les communes haut-valaisannes comptent en moyenne 1'110 habitants, contre une moyenne de 3'295 habitants pour le reste du canton. Il s'en suit que la plupart des petites ou des très petites communes se trouvent dans le Haut-Valais. Cette disparité se retrouve aussi au niveau financier. En regardant les acquis de la péréquation financière, nous constatons que pour l'année 2010, 75% de cette aide a été destiné aux communes haut-valaisannes (Canton du Valais, 2010a).

Depuis 2000, douze projets de fusions ont abouti en Valais, réduisant le nombre de communes de 22¹⁶. Tous, sauf deux, ont eu lieu dans la partie germanophone. La moitié de ces fusions furent réalisées avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur les fusions de communes de 2005. Il s'agissait de projets particulièrement petits, la plus grande commune nouvellement créée ne comptant que 555 habitants. La fréquence des fusions n'a pas augmenté, mais les rapprochements effectués depuis 2005 concernent des projets plus ambitieux, en tout cas en tenant compte du nombre d'habitants impliqués.

Le soutien aux fusions de communes de l'Etat du Valais est réglé de manière générale à l'article 129 de la loi sur les communes. Comme indiqué dans la première partie de ce travail, ce soutien comprend une aide financière, définie selon un système de calcul fixé dans l'ordonnance sur les fusions de communes. L'Etat met également à disposition des communes désireuses de fusionner une assistance technique et juridique. Tous les services de l'administration peuvent être contraints de prêter leur concours dans un projet de fusion (art.8 al.3 OFus VS). Le Service des affaires intérieures et communales s'occupe de coordonner la collaboration. Ce soutien non monétaire peut être sollicité dès que les communes ont adressé une demande de prise en charge des frais de l'étude de fusion (art.8 al.2 OFus VS). Remarquons que les communes sont tenues de faire un appel d'offre pour la réalisation de l'étude de fusion, financée par l'Etat. Ce sont généralement des bureaux privés de consulting qui obtiennent le mandat.

¹³ Pour calculer la moyenne, nous nous sommes appuyée sur les chiffres de la population résidente permanente en date du 31.12.2009 (Canton du Valais, 2010b, p.19).

¹⁴ Nous rappelons que la moyenne suisse est d'environ 3'000 habitants par commune (voir tableau 3).

¹⁵ Haut-Valais : 72 communes; Valais romand : 69 communes.

¹⁶ La liste des fusions entrées en vigueur entre 2000 et 2011 se trouve à l'annexe 4.

Avec ces diverses mesures, le canton souhaite soutenir toutes les fusions de communes, même celles entre très petites entités. En effet, le Conseil d'Etat envisage chaque fusion comme un premier pas vers une amélioration de la structure communale du canton (Canton du Valais, 2004, p.3). A plusieurs reprises, le gouvernement a confirmé qu'il entend privilégier les fusions volontaires « sans intervenir directement et contraindre les communes à fusionner » (Canton du Valais, 2011a, p.3). Il souligne que les communes devraient, de leur propre initiative, prendre cette décision en vertu des circonstances sociales, culturelles, géographiques, historiques et financières (Canton du Valais, 2004, p.3).

Même si le Valais privilégie une approche bottom-up des fusions de communes, il dispose tout de même de bases légales qui lui permettent d'être plus directif. Ainsi, la loi sur les communes et l'ordonnance sur les fusions de communes exigent l'établissement de concepts de fusions par les préfets dans les différents districts valaisans. Ces concepts devaient proposer des fusions entre deux ou plusieurs communes, notamment si ces dernières avaient des problèmes à remplir leurs missions essentielles (art.132 al.1 et 2 LCo VS). L'art.134 LCo permet même le recours à une incitation négative – la suppression de la péréquation – si une fusion, prévue dans un concept de fusion approuvé, ne se réalise pas. Cependant, en octobre 2009, seuls 5 districts – Conches, Rarogne oriental, Sierre, Sion et Monthey – avaient soumis leur concept de fusion au Conseil d'Etat. Ce dernier, interpellé à ce propos par un député suppléant du Grand Conseil, a expliqué que les concepts de fusion ne devaient constituer qu'une aide à la réflexion et qu'il ne fallait pas y placer trop d'espoir (Canton du Valais, 2009, p.2). En plus de cette possibilité d'imposer l'établissement d'un concept de fusion, le canton se réserve le droit de contraindre des communes à une fusion si certaines conditions sont remplies (art.135 LCo VS). Dans la pratique, le canton n'a cependant exercé ce pouvoir qu'une seule fois, à savoir dans le cas de la fusion entre Ausserbinn, Ernen, Mühlebach et Steinhaus en 2004.

Plusieurs changements légaux et politiques en cours en Valais, notamment liés à la révision totale du système de péréquation, risquent d'influencer l'activité de fusion. L'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière et répartition des tâches entre le canton et les communes (RPT II) est prévue pour le 1^{er} janvier 2012. Selon des calculs publiés en automne 2010, la RPT II amènera une répartition des ressources financières sensiblement différente. Ainsi, certaines communes profiteront du nouveau système, tandis que d'autres verront une réduction de leur subventionnement (Canton du Valais, 2010d). En ce qui concerne le soutien cantonal aux fusions, le changement de la péréquation entraînera la modification des articles 129 et 130 de la loi sur les communes, bases de l'attribution des aides financières. D'après l'avant-projet de la RPT II, « le rôle de l'aide aux fusions n'est pas d'aider les communes financièrement faibles mais de façonner le paysage territorial du Valais de demain » (Canton du Valais, 2010, p.13). En conséquence, le futur modèle de calcul tiendra compte surtout de la population et du nombre des communes concernées par une fusion. La force financière des communes ne sera par contre plus un facteur de pondération pour définir le montant d'aide. Afin de séparer clairement l'aide financière aux fusions de la péréquation, il n'y aura plus la

possibilité de financer partiellement l'aide financière par le fonds de péréquation intercommunale. La totalité des ressources nécessaires pour le soutien aux fusions devra être mise au budget ordinaire de l'Etat (Conseil d'Etat du Valais, 2010, p.14). D'autre part, l'Etat du Valais a lancé une réforme globale de son territoire et de ses institutions au printemps 2011. Dans ce cadre, une commission extraparlamentaire a été chargée de réfléchir au futur des trois niveaux étatiques : canton, districts et communes. Son rapport, attendu pour septembre 2012, devra repenser entre autres la politique de fusion du canton (Canton du Valais, 2011b).

4.2 Démarche de recherche

Problématique et questionnement

Peu désireux d'appliquer la contrainte, le canton du Valais incite les communes à se regrouper en mettant à disposition divers types de soutien. Cette aide cantonale, considérée soit comme un moyen de diminuer les coûts d'une fusion soit comme une forme de récompense, vise surtout à augmenter la fréquence des fusions en rendant ce choix plus attractif pour les communes. Cependant, pour que ce but incitatif soit rempli, le soutien étatique doit correspondre le mieux possible aux besoins et attentes des communes concernées. Dans le cas contraire, l'Etat risque de gaspiller des ressources sans atteindre de résultat. Pour cette raison, il a paru utile de connaître le point de vue des communes par rapport aux mesures d'aides proposées. Dans un premier temps, nous allons voir la manière avec laquelle les communes qui ont bénéficié d'un soutien cantonal lors d'un projet de fusion le perçoivent et le juge. Par ce regard rétrospectif, nous voulons examiner comment l'aide fournie par le canton est évaluée par les communes et quelles sont les mesures incitatives particulièrement importantes pour la réussite d'une fusion. Ensuite, nous présenterons, toujours du point de vue des communes, les éléments et les mesures de soutien qui manquent par rapport à la pratique actuelle. Il s'agira de se tourner vers le futur en se demandant quels sont les changements ou les ajustements souhaités pour obtenir une aide aux fusions efficace.

Sélection des cas

Deux critères ont guidé la sélection des communes pour notre recherche. Premièrement, il fallait que les communes aient été ou soient impliquées dans un processus de fusion. En effet, nous avons estimé que les communes n'ayant pas vécu une situation de ce type n'ont pas d'expérience directe à partager sur le soutien cantonal et constituent donc des cas moins intéressants. Deuxièmement, nous avons sélectionné des communes engagées récemment dans un processus de fusion afin d'éviter que la distance temporelle ne fausse les témoignages et les opinions des communes. De plus, le fait de choisir des communes ayant entrepris leurs démarches de fusions durant le même laps de temps, diminue la probabilité que les pratiques de soutien du canton varient trop entre les différentes communes.

A la lumière de ces critères, nous avons sélectionné en Valais cinq cas de fusions des deux dernières années : deux ont été acceptés en votation populaire, un a été refusé et deux se trouvaient en phase de préparation avant le vote. En tout, ces cinq projets concernaient 16 communes très diverses au niveau de la taille, du nombre d'habitants ou de leur force financière.

Récolte des données

Pour récolter nos données, nous avons retenu la méthode de l'entretien. En raison de contraintes temporelles et logistiques, il était évidemment impossible d'interroger tous les habitants des communes sélectionnées. Nous avons dès lors choisi d'en interroger le président ou la présidente¹⁷. En effet, nous estimons que le président, par sa position de principal élu local, est capable de représenter au mieux l'opinion de l'ensemble de sa population. En plus, il est directement impliqué dans les étapes d'une fusion, surtout lorsqu'il est question de la collaboration avec l'Etat. Suite à notre invitation, treize présidents ont accepté de participer à notre recherche. Parmi eux, dix viennent de la partie germanophone du canton, ce qui s'explique par le fait que l'activité de fusion se concentre plutôt dans le Haut-Valais. Mais puisque nous ne cherchons pas à construire un échantillon représentatif au niveau cantonal, cette répartition inégale au niveau des régions linguistiques ne pose pas de problème.

Afin de nous aider à conduire les entretiens, nous avons eu recours à des guides d'entretiens¹⁸. Pour les réaliser, nous nous sommes inspirée des guides d'entretiens élaborés par Ecoplan pour son rapport d'évaluation de la loi sur l'encouragement des fusions de communes du canton de Berne (Ecoplan, 2009)¹⁹. Suivant ces exemples, nous avons créé des guides relativement structurés, avec un mélange de questions ouvertes, fermées et à échelle. Comme les cas de fusions se trouvaient, lors des entretiens, à des stades d'avancement différents, il a été nécessaire de préparer trois variantes de notre guide afin d'adapter la formulation de certaines questions. Et puisque les interviewés viennent des deux régions linguistiques du Valais, nous avons traduit deux de nos guides d'entretiens – initialement réalisés en allemand – en français²⁰. Même si nous avons essayé de rester très proche de la version originale, nous sommes consciente que la traduction comporte toujours le risque de changer le sens de la question originale. Cependant, et vu qu'il s'agissait d'entretiens, il était possible d'intervenir si la personne interrogée comprenait les questions d'une façon erronée.

Traitement des données

Afin de permettre un meilleur traitement des données récoltées, et avec l'accord des interviewés, les entretiens ont été enregistrés. Par la suite, nous avons choisi de les retranscrire mot à mot. En raison de l'anonymat que nous avons assuré aux présidents, il ne nous est

¹⁷ La forme masculine utilisée dans la suite du texte pourra désigner indifféremment un homme ou une femme.

¹⁸ Voir annexe 5.

¹⁹ Ecoplan Berne nous a fait parvenir sur demande ses guides d'entretien par mail.

²⁰ La traduction en français du guide « Fusion échouée » n'a pas été nécessaire puisque aucune commune francophone choisie pour cette recherche ne se trouvait dans cette situation.

toutefois pas possible de publier ces retranscriptions en annexe. A la place, nous avons résumé, par question posée, les propos de chacun. Cela offre l'avantage de réduire à l'essentiel la masse des informations récoltées²¹. Ce faisant, nous avons surtout veillé à ce que les résumés restent fidèles aux idées exprimées. Pour les entretiens conduits en allemand, une traduction vers le français a été effectuée en parallèle du résumé.

Notre analyse se fondera principalement sur les résumés, les points retenus correspondant largement aux réponses par question. Pour des raisons de places, nous avons cependant dû faire un choix et ne présenterons pas les résultats de toutes les questions dans leur globalité. Afin d'indiquer d'où ont été tirés les constats utilisés pour l'analyse, chaque propos sera référencé avec le numéro de sa question et la lettre désignant l'interviewé qui l'a prononcé²². Si des citations verbales sont intégrées dans le texte, les lignes de la retranscription respective sont également notées. La question 7.3. constitue une exception puisqu'elle a été conçue pour que les indications obtenues puissent être entrées dans le logiciel *macbeth*. Grâce à cela, nous avons pu obtenir des résultats chiffrés.

4.3 Présentation des résultats

La présentation des résultats des entretiens se divise en deux grandes parties. La première présente les constats et réflexions que les interviewés font par rapport à l'aide cantonale reçue ou promise lors de leur cas de fusion. Elle constitue une évaluation de la manière avec laquelle le soutien étatique a été vécu du point de vue communal. La seconde partie regroupe les propositions de changements que les personnes interrogées ont émises par rapport à l'aide cantonale aux fusions de communes. Elle met donc en évidence ce que l'Etat devrait faire à l'avenir pour mieux accompagner les communes impliquées dans une fusion.

4.3.1 Situation actuelle

4.3.1.1 Rôle joué par l'Etat dans le processus de fusion

Pour les présidents interrogés, le canton assume avant tout un rôle de soutien par rapport aux fusions de communes (2.1. C, D, F, J, I, L et M). Quatre précisent qu'il s'agit d'une aide financière (2.1. C, D, L et M), d'autres parlent d'un soutien moral (2.1. C), juridique (2.1. I) ou logistique (2.1. D). Pour K, I et J, le soutien du canton consiste à informer et conseiller les communes impliquées dans un projet de fusion (2.1. K, I et J). Trois interviewés remarquent que le soutien cantonal s'est intensifié vers la fin de la fusion (2.1. C, J et L).

La fonction législative du canton en matière de fusions est aussi mise en avant. Ainsi, B, E et F font référence aux concepts de fusions prévus dans la loi sur les communes (1.2. B, 2.1. E et

²¹ Voir annexe 6.

²² Chaque président ou présidente sera désigné par la suite par une seule lettre majuscule.

F). Pour B et E, le fait que la loi donne l'ordre d'établir un concept de fusion a même été à l'origine de leur projet de fusion (2.1. E). De même, G considère que le changement de la loi sur les communes a incité sa commune à entamer un processus de fusion (2.1. G). Le canton est donc perçu comme une instance capable d'influencer l'activité de fusion par la biais de la loi.

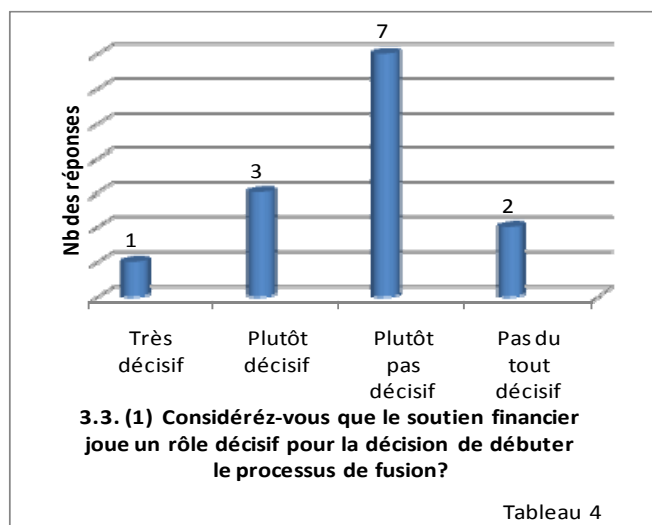
En même temps, le rôle joué par le canton est décrit comme relativement discret. Pour B, le canton est sur la retenue et se comporte de manière passive (2.1. B). I pense également que le canton joue un rôle peu actif (2.1. I). Pour B et L cela signifie que le canton ne prend pas l'initiative et n'exerce pas de pressions (2.1. B et L). H essaie d'expliquer cette attitude par le fait que le canton n'a simplement pas beaucoup de marge de manœuvre pour encourager les fusions (2.1. H). M considère aussi qu'à part soutenir les communes dans leurs démarches, le canton ne peut rien faire. C'est probablement pour cette raison que l'interviewé perçoit le rôle du canton dans un processus de fusion comme marginal et secondaire (2.1. M).

Finalement, deux interviewés soulignent un manque de clarté dans la politique de fusion du canton. Selon B, le canton n'informe pas assez les communes sur ses objectifs (5.2. B) et ne dispose pas d'une ligne claire (2.1. B). G parle d'un double langage du canton qui entraîne un manque de clarté pour les communes. « *[D]'un côté, des incitations dans la loi, des incitations dans les médias [...], il faut aller vers ça, les petites communes etc., etc. C'est la position du Grand Conseil qu'on lit aussi dans les médias et puis, quand j'ai été poser la question, j'ai trouvé que personne n'avait envie de nous donner des réponses claires, dans le sens où l'on garde à l'Etat l'idée qu'il faut absolument défendre l'autonomie communale [...]* » (5.2. G ; retranscription : 242-247).

4.3.1.2 Aide financière

Importance de l'aide financière pour lancer le processus de fusion

Une grande partie des interviewés considèrent que l'aide financière n'a pas joué un rôle décisif dans la décision de commencer le processus de fusion. Trois présidents expliquent cette position par le fait que d'autres raisons étaient plus déterminantes. Pour I, l'élément déclencheur a été la demande de fusion d'une autre commune (3.3.(1) I). D voit des critères émotionnels à la base de la décision de commencer le processus (3.3.(1)

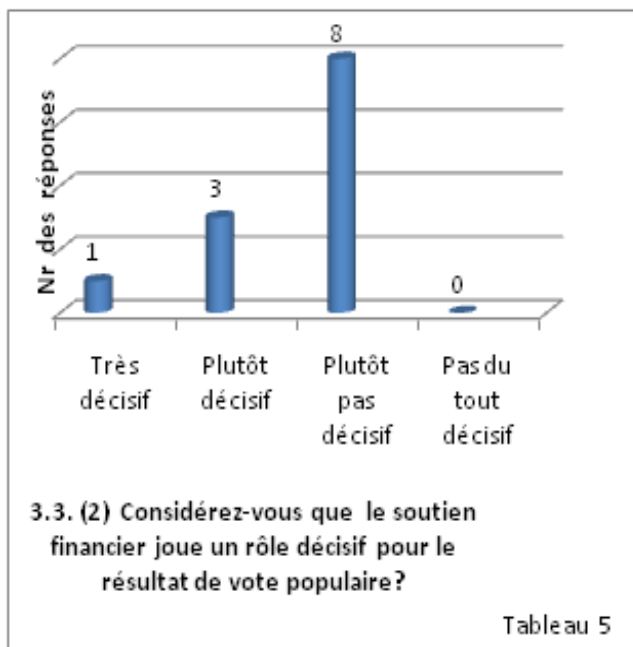


D), tandis que M considère que la prise de conscience de devoir changer quelque chose dans la commune a été décisive (3.3.(1) M). Selon A, l'aide financière n'était pas importante au début du processus, vu la bonne situation financière de la commune (3.3.(1) A). Il pense donc que le pouvoir incitatif de l'aide financière pour lancer une fusion dépend de la situation financière de la commune. La promesse d'aide financière cantonale ne saurait inciter une commune à se lancer dans un processus de rapprochement, si cette dernière n'a pas de problèmes d'argent. E, en revanche, dit que l'aide financière ne pouvait pas être décisive au stade initial de la fusion puisque le montant exact n'en était pas encore connu (3.3.(1) E). Dans ce cas, un lien entre le pouvoir incitatif de l'aide financière et la hauteur du montant est suggéré.

D'autres indiquent que les questions financières ont joué un rôle dans la décision de commencer le processus de fusion. F explique qu'à cause de l'endettement considérable de la commune, l'aide financière a été une incitation importante (3.3.(1) F). G laisse entendre qu'avec les changements légaux en cours, la commune risquerait de recevoir moins d'aide en cas de fusion à l'avenir. C'était donc la menace d'en voir le montant réduit qui a fait de l'aide financière un élément déclencheur du processus (3.3.(1) G). Pour H, l'aspect financier est simplement toujours décisif (3.3.(1) H). B dit que le fait de savoir que le canton soutenait les communes financièrement en cas de fusion a aidé la commune à entamer la démarche (3.3.(1) B). Cela suggère que la commune n'aurait pas forcément commencé le processus sans la perspective d'un soutien financier de l'Etat.

Importance de l'aide financière pour le résultat du vote populaire²³

Deux tiers des interviewés estiment que l'aide financière constitue un facteur assez peu décisif pour la population quand celle-ci doit s'exprimer sur la fusion dans l'urne. Plusieurs interviewés pensent que la décision des citoyens est surtout guidée par des émotions et des sentiments (3.3.(2) F et L), par exemple la crainte d'une perte d'identité (3.3.(2) B). Pour E, la fusion a d'abord été une affaire de cœur pour les gens (3.3.(2) E). Selon D, la population s'inquiétait plus des facteurs mous d'une fusion: « *C'est comme je dis, aujourd'hui, [...] ce*



²³ Cette question demande aux interviewés de se mettre dans la peau des citoyens communaux afin d'estimer leur position. Par conséquence, les réponses ne sont qu'approximatives et ne sauraient représenter fidèlement l'opinion de la population concernée.

qui les intéressait [...], ce qui a créé des débats, c'était le nom de la commune, la couleur du drapeau, où est-ce que c'est le centre administratif, le cadastre, ces éléments-là, qui ont une importance pour ces gens au détriment des vrais problèmes qui étaient quand même un aspect financier et la pérennité des communes » (3.4. D ; retranscription 127-133). Mais le peu d'importance accordée à l'aide financière par les gens selon ces interviewés, ne signifie pas que la population ne prend pas en compte des aspects financiers en se prononçant sur une fusion. L'argent est bel et bien décisif pour le vote du peuple, mais cela va au-delà de l'aide financière unique. Ainsi, la question de la péréquation est citée deux fois comme un élément clé du vote populaire, reléguant l'aide financière au deuxième plan (3.3.(2) C et F). Les impôts de la nouvelle commune figurent également parmi les thèmes importants pour la population (3.3.(2) L).

Quatre présidents considèrent par contre que l'aide financière peut avoir une influence décisive pour le résultat du vote populaire. A justifie cette position en disant que la population est concernée par l'aspect financier d'une fusion, surtout au niveau des impôts et des taxes (3.3.(2) A). Il considère donc que l'importance accordée à l'aspect financier en général implique que l'aide financière est également décisive. E estime que l'incitation financière est importante et que la volonté de fusionner augmente avec la hauteur du montant accordé, tout en déclarant que les gens n'ont pas approuvé la fusion à cause de l'aide financière du canton (3.3.(2) E). Cela suggère que l'aide financière n'est pas décisive pour la population mais qu'elle renforce le vote en faveur de la fusion. Pour I, l'aide financière est très décisive pour la population. Il explique que les citoyens auront tendance à vouloir refuser le projet pour ne pas avoir de charges supplémentaires (3.3.(2) I et 3.4.(1) I). Dans ce cas précis, l'aide financière semble le seul argument pour que les gens votent en faveur de la fusion. Pour I, cette dernière ne se ferait pas sans aide financière (3.3.(2) I).

Adéquation du montant

A la question de savoir s'ils considèrent le montant accordé à leur cas de fusion comme adéquat, neuf interviewés répondent par l'affirmative. F estime le montant promis comme absolument correct et met en évidence que le canton a fait son maximum (3.2. F). Selon H, le montant était adapté à la force financière de la commune (3.2. H). J et K décrivent le montant comme juste (3.2. J et K). Certains émettent pourtant des réserves. Pour G, le montant n'est qu'en partie adéquat : *« C'est une quantité assez importante pour qu'on dise, voilà, c'est un plus, ça va nous aider...et puis, en même temps [...] on n'a pas l'impression de gagner le magot »* (3.2. G; retranscription : 137-139). De son côté, I explique que le montant est juste assez grand pour que la commune s'en sorte financièrement (3.2. I).

Selon A et E, il est difficile de juger de l'adéquation du montant à ce point mais qu'il faudra voir sur le long terme. A évoque des projets à réaliser (3.2. A) et E des pertes de recettes communales suite à la fusion. En effet, l'incitation financière n'est qu'une aide unique et initiale (4.1. E) qui ne peut pas éradiquer les soucis financiers à long terme. Dans deux cas, les

interviewés considèrent que l'aide financière n'était clairement pas assez élevée. B pense que celle-ci n'était pas conséquente par rapport à la taille de la fusion, tandis que C constate que le montant a été trop faible pour surmonter des problèmes liés à la péréquation (3.2. B et C).

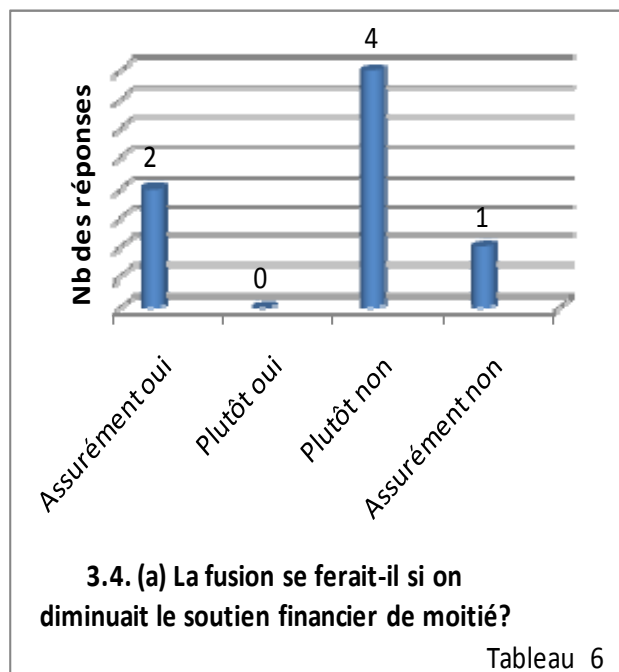
Changement du montant d'aide et chances de réussite

Ce point s'intéresse à l'influence qu'un changement du montant d'aide financière pourrait avoir sur les chances de réussite d'une fusion. Dans le cas de fusions réussies ou en cours, les présidents devaient imaginer une diminution de moitié de l'aide accordée. Pour les fusions refusées, la question était de savoir si un doublement du montant promis aurait rendu possible le succès du projet.

Montant diminué de moitié

La majorité des interviewés estime qu'une réduction drastique de l'aide financière empêcherait les chances de réussite. Pour A, une baisse de l'aide diminuerait radicalement les avantages directs que sa commune tire de la fusion (3.2. A), cela d'autant plus qu'il ne perçoit pas la nécessité de fusionner (1.3. A). La fusion ne se ferait probablement pas car une division par deux du montant accordé ôterait le principal bonus de l'opération (3.4. A). I est du même avis, affirmant qu'avec moins d'aide financière, les gens refuseraient probablement la fusion par peur de charges supplémentaires (3.4. I). Comme A, I pense que sa commune n'a aucun intérêt propre à fusionner (1.3. I). Ces deux avis suggèrent que si la commune ne perçoit pas de nécessité ou d'intérêt à la fusion, le niveau du montant d'aide se révèle important, voire décisif.

Pour G et M également, une réduction de l'aide diminuerait les chances de succès de leur projet. Ils justifient leur position par le fait que leur commune est la partenaire plus petite dans une fusion d'absorption et que l'autre commune impliquée ne les accueillerait plus avec la même volonté si le montant était moindre (3.4. G et M). Nous pouvons en déduire que la hauteur de l'aide financière joue surtout un rôle pour une commune plus grande qui accepte une petite voisine. Cette idée est confirmée par E qui estime que l'aide financière est très importante lorsqu'une grande commune doit absorber des plus petites (3.4. E).



Cependant, certains présidents jugent que le niveau d'aide financière n'exerce pas une si grande influence. Selon D, le montant n'est pas déterminant vu que les gens qui votent en fin de compte ne s'intéressent pas vraiment à l'aspect financier. Pour lui, la fusion se serait faite aussi avec la moitié de l'aide (3.4. D). De même, L considère que l'aide financière unique n'a pas été décisive, la population retenant surtout que la fusion permettait à la nouvelle commune de baisser les impôts (3.4. L).

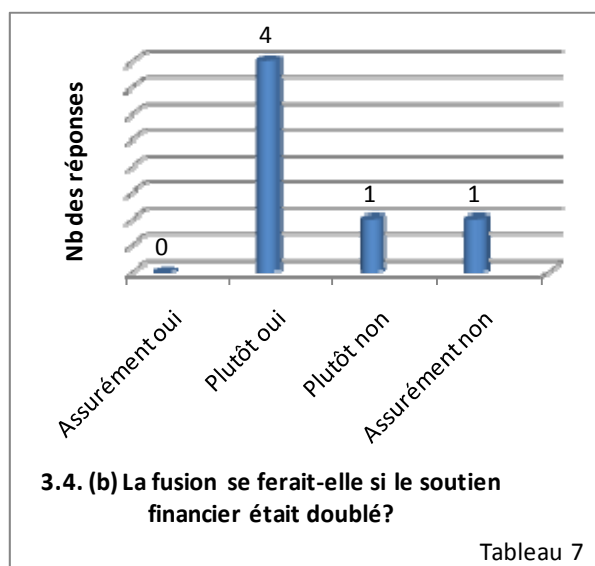
Montant doublé

Quatre interviewés dont le projet a échoué pensent qu'un doublement du soutien financier aurait pu influencer favorablement l'issue de la fusion. Cependant, ils ne se montrent pas très sûrs de cette réponse (3.4. F et J) ou ne la justifient pas. De leur côté, H et K doutent clairement qu'une multiplication par deux de l'aide aurait pu éviter l'échec. Selon H, l'une des communes a refusé trop franchement pour que plus d'argent puisse inverser le résultat (3.4. H). K explique que d'autres éléments ont

pesé de tout leur poids contre la fusion : « *Ja, da waren andere Elemente sehr tragend, oder ? Vor allem die Selbständigkeit zu verlieren, das war eigentlich das grösste Hindernis. Dass es einfach ein bisschen zu gross war für den Bürger, und dass einfach die Bürger Angst hatten das Mitspracherecht zu verlieren, oder die Eigenständigkeit zu verlieren* » (3.4. K; retranscription: 140-144). Cela indique que la réussite d'une fusion ne peut pas être toujours achetée par le biais de l'aide financière, même si celle-ci est très conséquente. Comme les propos de K le montrent, l'argent n'est pas une compensation adéquate pour calmer des craintes très profondes parmi la population.

Péréquation

Le thème de la péréquation financière a souvent surgi au cours des entretiens, les présidents percevant un lien relativement fort entre cette question et la problématique des fusions de communes. Pour cette raison, et bien que ce travail ne s'intéresse pas prioritairement à ce thème vaste et complexe, nous y consacrons ce point. Rappelons que des communes peuvent perdre une partie de leur péréquation suite à une fusion et que ces pertes ne sont actuellement pas compensées par le canton du Valais. Il faut également noter que le projet RPT II peut amener de grands changements dans les montants attribués au titre de la péréquation financière, ce qui a influencé les réponses des présidents.



Pour les interviewés, la péréquation financière constitue un élément important dans le cadre des fusions de communes. Selon C, elle représente un signal : « *[D]er Finanzausgleich ist für mich eben ein Element, das eben Signalwirkung hat. [...] der Kanton muss da schon aufpassen, dass er nicht falsche Signale setzt* » (4.1. C ; retranscription : 129-131). Ainsi, les présidents de communes impliquées dans l'échec d'une fusion échouée évoquent souvent la péréquation comme un élément ayant influencé négativement l'issue du vote. Pour J, la péréquation a été une catastrophe pour la fusion (4.3. J). Pour H, une commune a rejeté très clairement le projet parce que la nouvelle commune aurait été défavorisée par rapport à la péréquation (3.4. H). C parle de la RPT II comme d'un « *Killerkriterium* » pour la fusion. B, F et K pensent également que la communication des chiffres provisoires de la RPT II a beaucoup nui au projet. En effet, il est à noter que certaines communes impliquées devraient recevoir plus d'argent avec le nouveau système.

La péréquation joue donc un rôle essentiel pour les communes s'engageant dans un processus de fusion. D'un côté, la péréquation peut constituer un obstacle, soit parce que certaines communes se considèrent comme désavantagées en cas de fusion, soit parce que d'autres ont actuellement un niveau de péréquation élevé qui supprime tout intérêt à réfléchir à une fusion (6.4. I). D'un autre côté, la péréquation, plus précisément le nouveau système prévu, peut également pousser certaines communes à se lancer dans un projet. En effet, plusieurs présidents perçoivent la RPT II comme un instrument d'incitation à la fusion. Pour G, le changement annoncé a poussé la commune à entamer une procédure de fusion (1.2. G). Comme la RPT II réduira probablement de manière sensible le subventionnement de certaines communes, la RPT II est de ce fait envisagée comme un instrument d'incitation négative à la fusion (2.1. G ; 6.4. D, E, K et L ; 6.5. I et K).

Quelques personnes interrogées estiment même que la péréquation financière compte plus que l'aide financière unique en cas de fusion (3.4. E et F). Ceci est dû à deux facteurs. D'abord, il s'agit d'un montant qui rentre régulièrement (3.4. E). Ensuite, le montant de la péréquation ne doit pas être partagé avec d'autres communes, contrairement à l'aide financière à la fusion (3.2. C). Ainsi, la péréquation financière a une importance considérable pour le déroulement du processus et l'issue d'une fusion. Suivant la situation spécifique de la commune, elle peut constituer une motivation ou un obstacle. Il s'agit donc d'un élément à prendre nécessairement en compte lors de la conception d'un système de soutien aux fusions.

4.3.1.3 Aide non monétaire

Matériel d'information

La plupart des interviewés indiquent avoir reçu du matériel d'information en lien avec la fusion du canton. Ils mettent cependant en évidence que cette documentation n'était pas très abondante. Selon G et I, il s'agissait de quelques feuilles A4 d'explications (5.1. G et I). Trois présidents parlent d'un cahier des charges, qui selon J est assez rudimentaire (5.1. H, J et K).

D affirme au contraire avoir reçu un volumineux matériel d'information (5.1.D). Dans deux cas, les présidents disent n'avoir reçu aucun matériel (5.1. L et M). Pour expliquer ces divergences flagrantes, nous pouvons imaginer deux scénarii : soit le canton n'a pas fait parvenir le même matériel à toutes les communes impliquées dans une fusion, soit les personnes interrogées ont une représentation très différente de ce qu'est un matériel d'information. Ainsi, certains peuvent considérer un cahier des charges comme de l'information, alors que d'autres le voient comme le strict nécessaire pour remplir leurs tâches correctement.

Dans le matériel d'information en lui-même, les interviewés regrettent un manque général de détails (5.1. G, I et J). Pour A, les renseignements disponibles étaient trop théoriques et donc difficiles à appliquer à un cas concret (5.1. A). I remarque que le document transmis par le canton pour aider à faire l'appel d'offre était celui établi pour une autre fusion et qu'il n'était en plus pas dans la bonne langue (5.1 I). E souligne qu'il n'existe pas de matériel pour aider les communes à mettre en œuvre la fusion après la votation (5.1. E).

Il est intéressant de constater que trois présidents, interrogés sur le matériel reçu du canton, évoquent la loi sur les communes et les ordonnances. En effet, ils considèrent que les textes légaux contiennent les informations dont ils ont besoin pour leur cas de fusion (5.1. F, H et K). Certains admettent aussi que la mise à disposition d'informations n'est pas directement la tâche de l'Etat. Selon A et F, c'est le bureau externe mandaté pour l'étude de fusion qui doit faire le travail (5.1. A et F). Pour B, la plupart du matériel d'information a été rassemblé par les communes elles-mêmes (5.1. B).

Conseil

Sur le plan du conseil reçu par l'Etat lors du processus de fusion, plusieurs interviewés soulignent qu'il est possible de contacter le canton et ses services par e-mail ou par téléphone (5.2. A). I constate que l'information est donnée si elle est demandée (5.2. I). Cela laisse entendre que le canton ne joue pas un rôle de conseil proactif et ne va pas encadrer de sa propre initiative les projets de fusion. Cette retenue s'explique certainement par la volonté de respecter l'autonomie communale et elle correspond également à la politique du Conseil d'Etat qui dit ne pas vouloir imposer des fusions.

Deux interviewés indiquent que le conseil de la part du canton s'est limité à donner des informations financières en lien avec la fusion (5.2. L et M). M regrette d'ailleurs que l'Etat ne semble pas avoir les moyens de conseiller davantage les communes : « *Wir haben am Anfang angefragt, da war er [der Kanton] gekommen. Aber das betraf eigentlich nur die Finanzen. Viel andere Unterstützung haben sie wahrscheinlich auch nicht. Sie haben doch niemanden, glaub ich. Meines Wissens war auch nie jemand gekommen, der sagte, so und so muss man Fusionen angehen [...]. Ein Fusionsmanager besteht wahrscheinlich bei unserem Kanton nicht* » (5.2. M; retranscription: 225-228).

Cependant, les présidents sont globalement satisfaits du conseil fourni par l'Etat (5.2. A, C, E, F, G, H, J, K). E constate que le canton a été très ouvert et G loue la bonne disponibilité des services cantonaux (5.2. E et G). A ne voit pas de potentiel d'amélioration (5.2. A).

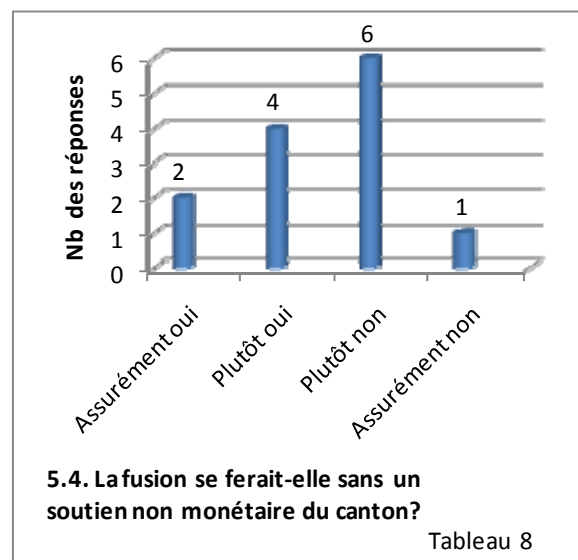
Soutien politique

Les présidents interrogés considèrent que le soutien politique du canton s'exprime principalement par la présence du conseiller d'Etat responsable aux séances d'information pour la population locale (5.3. A, B, E, F, H, I K, L, M). Si certains doutent de l'influence de ce soutien sur l'issue de la fusion – A pense par exemple que c'est plutôt fait pour le spectacle et donc peu décisif (5.3. A) – plusieurs interviewés soulignent son importance. B estime que le soutien aux fusions doit nécessairement venir depuis tout en haut (5.3. B). Pour H, l'appui politique a pratiquement la même importance que l'aide financière (5.3. H).

C'est surtout pour la population que la présence du conseiller d'Etat dans les communes paraît importante (5.3. I, B et E). Pour B, sa venue a fait bonne impression (5.3. B). E pense qu'un tel soutien politique est un signal pour montrer à la population la volonté du canton d'encourager les fusions (5.3. E). En effet, l'engagement d'un élu – personne respectable pour les gens (5.3. F) – peut faire comprendre que les fusions constituent un enjeu transcendant le niveau local. Ainsi, deux interviewés affirment que le soutien du conseiller d'Etat a eu une influence positive sur la fusion (5.3. B et J). Un soutien politique des fusions semble aussi compter pour les personnes impliquées dans la mise en œuvre d'un projet. « *Ja, das ist wichtig, das ist wichtig, dass die Leute spüren, oder vor allem auch die Gemeinderäte, die das Projekt umsetzen müssen. Das ist ja sehr wichtig, dass die merken, dass die übergeordnete Körperschaft, also der Kanton, dahintersteht* » (5.3. H; retranscription: 279-282).

Soutien non monétaire et chances de réussite

Pour évaluer l'impact accordé au soutien non monétaire, nous avons demandé aux interviewés s'ils pensent que leur fusion se ferait sans ce type de mesures. Comme l'indique le graphique, les résultats sont partagés. Sept interviewés considèrent que l'absence d'un soutien non monétaire de la part du canton réduirait les chances de réussite de la fusion. Pour D, les communes ont simplement besoin du canton (5.4. D). F et K apprécient de se sentir soutenu dans leurs démarches (5.4. F), notamment afin d'informer les citoyens sur les conséquences de la fusion (5.4. K). Pour G, le fait que le canton encourage les fusions fait qu'une petite commune se

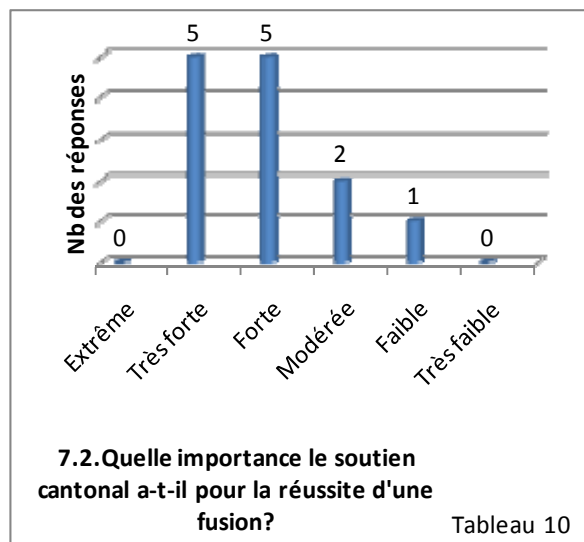
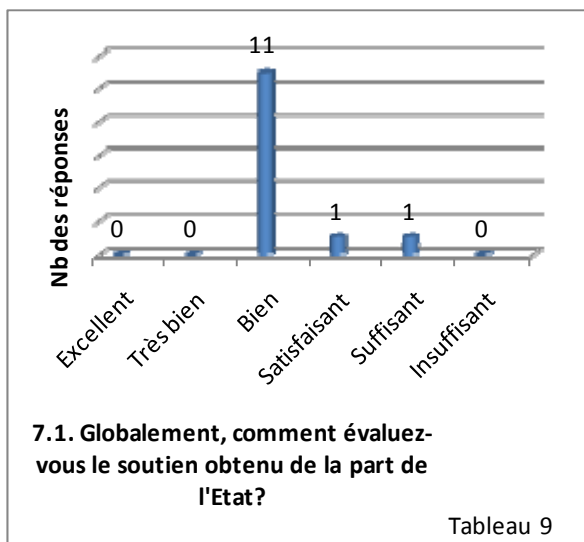


lance dans ce processus : « [S]i on était juste une petite commune qui fonctionne sur elle-même, on n'irait pas vers la fusion. C'est quand même l'Etat, les exigences du canton qui nous mettent quand même la barre très haut de ce qu'on a à faire, à réaliser. Et puis, là, on a besoin, vu qu'il y a des exigences, on a aussi besoin de l'accompagnement » (5.4. G ; retranscription : 289-293).

Les autres interviewés considèrent au contraire que l'aide non monétaire du canton n'a pas une vraie influence sur l'issue de la fusion. A et C estiment qu'elle est utile, agréable et très bien, mais pas décisive (5.4. A et C). E considère que, l'aide financière mise à part, le canton n'a pratiquement pas participé à la fusion (5.4. E). La fusion ayant abouti quand même, l'importance du soutien non monétaire est donc pour lui peu élevée. De même, I ne pense pas que l'absence de ce type d'aide soit un obstacle à la fusion. Par contre, le processus risquerait de prendre plus de temps (5.4. I).

4.3.1.4 Evaluation générale du soutien cantonal aux fusions

Comme l'indiquent les deux tableaux suivants, l'ensemble du soutien cantonal – financier ou non – est jugé bon par les personnes interrogées (7.1.), qui estiment aussi que ce soutien étatique a une influence forte, voire très forte, pour la réussite d'une fusion (7.2.).



Dans une seconde phase, et afin de voir à quelles mesures incitatives les présidents accordent le plus de poids, nous avons eu recours à une analyse *macbeth*. De cette manière, il est possible d'attribuer à chaque type de soutien un pourcentage, ce qui permet de les classer.

Avec 24,83%, la contribution financière au moment de la fusion vient en tête. Elle est suivie de près par le soutien politique (23,52%). La subvention de l'étude de fusion occupe la troisième place avec 21,2%. Le soutien administratif (16,77%) et la documentation (12,8%) sont moins importants.

Que le montant de l'aide financière unique apparaisse à la première place n'est pas une grande surprise. Il est intéressant,

par contre, que le soutien politique du canton soit jugé comme pratiquement aussi important pour la réussite d'une fusion. Toutefois, et vu que la notion de soutien politique est relativement large, certains interviewés y ont peut-être regroupé des significations variables. Ensuite, le poids relativement important accordée à la subvention de l'étude de fusion renforce le poids de l'aspect financier en général. Quant au soutien de l'administration et la documentation mise à disposition par le canton, ils ont d'après les présidents une influence plus réduite sur le résultat d'une fusion, en tant que mesures d'accompagnement.

De façon générale, les écarts chiffrés restent relativement peu élevés. Cela montre qu'aucune mesure incitative, qu'elle soit financière ou autre, ne saurait donner à elle seule des résultats satisfaisants. C'est pourquoi il est important que le canton, pour être efficace, encourage et soutienne les fusions sur plusieurs fronts sans accorder une importance démesurée à un seul type de mesure.

4.3.2 Propositions des personnes interrogées

4.3.2.1 Aide financière

Aide financière unique

B et E trouvent que l'Etat devrait donner des sommes plus conséquentes pour que la nouvelle commune ne soit pas désavantagée financièrement suite à la fusion (4.1. B et E). E souligne d'ailleurs que le rôle de l'Etat est de regarder que cela joue financièrement pour la nouvelle entité (4.2. E). Ainsi, le système souhaité devrait être capable de compenser les pertes financières que les communes doivent supporter en cas de fusion.

7.3. Quel poids les différentes mesures incitatives ont-elles pour la réussite d'une fusion?

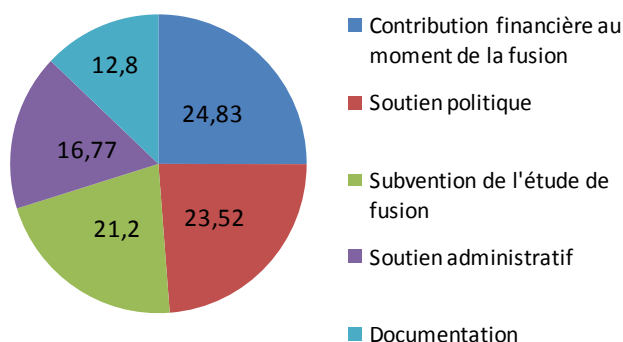


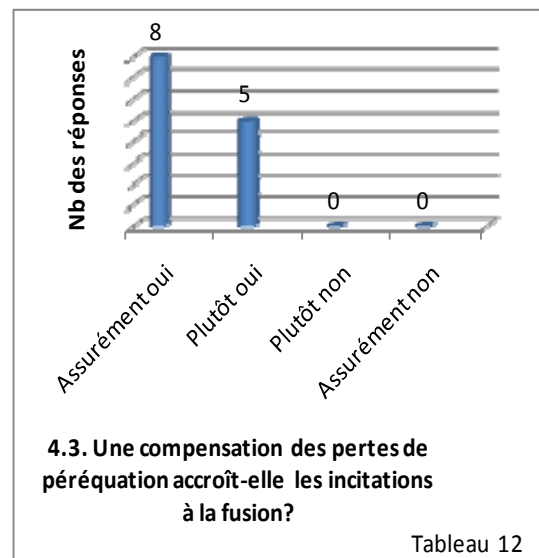
Tableau 11

Certains interviewés demandent une attribution différente de l'aide financière en fonction du nombre d'habitants impliqués dans le projet. En effet, I et H estiment que les sommes promises sont proportionnellement trop grandes pour les petites fusions (4.2. H et I). Par conséquence, l'Etat devrait accorder plus d'argent aux grandes fusions (3.2. B ; 4.2. G et H). De son côté, I souhaiterait mieux récompenser les fusions où une grande commune doit absorber une petite : « *Je pense qu'il faudrait intégrer dans le calcul un élément qui tient compte du déficit que la grande commune, enfin la commune plus aisée, devra compenser chez la plus faible* » (4.2. I ; retranscription : 130-133).

Finalement, M évoque l'idée de définir le montant d'aide par rapport au potentiel de la nouvelle commune. « *[W]as gibt es für Infrastrukturmassnahmen, was muss gemacht werden, was muss realisiert werden, was kann in Zukunft eingespart werden, aufgrund solcher Basis sollte vielleicht die Fusionshilfe gesprochen werden* » (4.1. M; retranscription: 148-152). Il suggère donc de fixer le montant de l'aide financière à partir de critères importants pour l'avenir de la commune. Cette idée n'est pas si éloignée des systèmes de négociation, utilisés surtout dans les cantons alémaniques, pour définir l'octroi de l'aide.

Compensation des pertes de péréquation financière

Tous les interviewés pensent que le canton devrait compenser les pertes de péréquation financière afin d'inciter à la fusion. Vu l'importance accordée à cette problématique par les présidents, ce résultat n'est guère surprenant. E indique que le canton devrait veiller à ce que la situation de péréquation de la nouvelle commune ne constitue pas un frein à la fusion. Pour lui, si les communes reçoivent moins de péréquation après la fusion qu'avant, elles vont refuser de s'unir (4.3. E). De même, C et H estiment que la péréquation doit être neutre par rapport à la fusion (4.1. H ; 4.2. C). C explique cette notion ainsi : « *Also neutral heisst eigentlich für mich, wenn man jetzt vom Finanzausgleich in den [...] Gemeinden die Summe nimmt [...], dieser Betrag, der unten herauskommt, ist der Finanzausgleich der neuen Gemeinde. Das ist neutral* » (4.2. C; retranscription: 161-165).



Il faut donc prendre la somme des péréquations actuelles de toutes les communes impliquées dans un projet de fusion et la réduire de manière progressive (4.2. F). I souligne que cette compensation devrait se faire sur une quinzaine d'années (4.2. I). Pour L, il est nécessaire que l'Etat regarde que la nouvelle commune soit viable après la fusion. Suivant la situation financière de la nouvelle commune, il n'est donc pas justifié que l'Etat se retire de la péréquation dès qu'une fusion a eu lieu (4.3. L).

4.3.2.2 Aide non monétaire

Matériel d'information

Concernant le matériel d'information, les présidents interrogés estiment qu'il serait bien que l'Etat le développe plus (5.1. E, G, D, H, I, J et L). Ainsi, un guide de fusion ou une marche à suivre à disposition des communes envisageant une fusion serait le bienvenu. Selon G et L, il faudrait créer un document qui informe entre autres sur le déroulement des fusions de communes en Valais et qui résume les réponses à des questions souvent posées (5.1. G et L). Une brochure d'information officielle pourrait permettre au canton d'accentuer son encouragement : « *S'il y a vraiment une incitation aux fusions, je pense que cela vaut la peine. Pour souligner le processus, pour mettre toutes les questions qu'on peut rencontrer* » (5.1. G ; retranscription : 222-225). I souhaite que l'Etat dispose d'un document de soutien qui spécifie comment calculer les incidences financières d'une fusion (5.1. I). Quant à J, il propose de mieux expliquer et développer les différents points du cahier des charges (5.1 J). Enfin, E considère que l'Etat devrait établir un document pour aider les communes à mettre en œuvre la fusion acceptée en votation populaire (5.1 E).

Conseil

Au niveau des prestations de conseil, J et M suggèrent qu'il faudrait des personnes supplémentaires à l'Etat pour conseiller les communes et les accompagner dans leurs démarches de fusion (6.1./6.2. J et M). En plus, J estime que le représentant de l'Etat devrait parler la même langue que les communes concernées (5.2. J). Certains interviewés souhaitent également un accompagnement plus fort de la part de l'Etat. I trouve que les communes devraient être plus coachées (5.2. I). F estime qu'un soutien plus intensif dès le début du processus de fusion serait utile (6.1./6.2. F), alors que pour E, il serait nécessaire d'accompagner le processus de création de la nouvelle commune après la votation réussie (6.1/6.2. E).

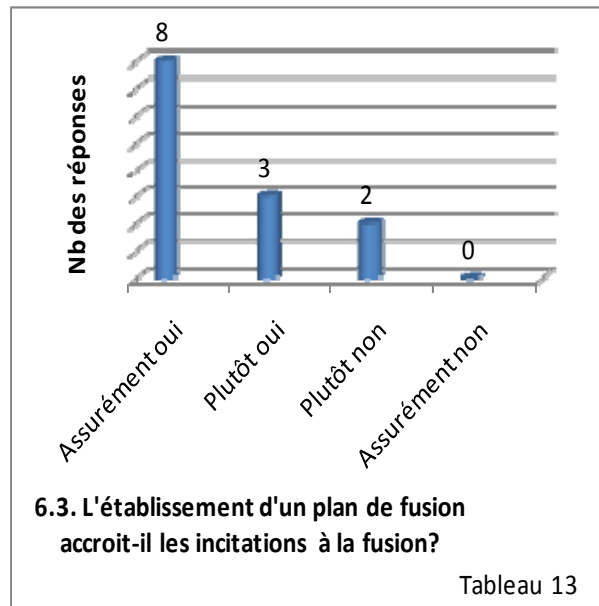
4.3.2.3 Politique de fusion

En ce qui concerne la politique du canton en matière de fusion, les interviewés s'accordent pour dire que l'Etat devrait se pourvoir d'un concept plus clair (5.2. G ; 6.2. B, C, D, G, J et M). Pour B et D, le canton devrait avoir une vision de la structure communale future (6.2. B et D), « *en disant, voilà, le Valais aujourd'hui, ce que le Conseil d'Etat souhaiterait dans 10 ans* » (6.2. D, retranscription : 252-253). Selon J, l'Etat devrait même créer des structures qui ne laissent pas le choix afin d'éviter des votations négatives (6.2. J). En ce sens, il n'est pas étonnant que la majorité des interviewés approuvent l'établissement d'un plan de fusion et pensent qu'un tel outil augmenterait les incitations (voir tableau 13). Selon F, G, et J, ce plan permettrait une clarification de la politique de fusion de l'Etat (6.3. F, G et J) et pourrait même avoir une influence positive sur l'activité de fusion (6.3. A, D, F, L et M). Pour D, un plan

donnerait une nouvelle impulsion et éviterait le sentiment de léthargie (6.3. D). F croit qu'un plan amènerait à la réalisation de plus de fusions (6.3 F).

Pour M, un plan clair paraît même un élément indispensable : « *Wenn man Fusionen erreichen will in Zukunft und wenn man eine Strukturänderung erreichen will, dann müssen klare Richtlinien vorhanden sein* » (6.3. M; retranscription: 281-283). Les

interviewés soulignent pourtant que le canton ne doit pas déléguer l'établissement d'un plan aux districts ou aux communes, comme il l'avait fait pour les concepts de fusion dans la loi sur les communes (6.3. D, H, I, L et M). Selon H, l'implication de l'Etat et de ses services est nécessaire pour garantir une vision d'ensemble (6.3. H).



4.4 Récapitulatif des entretiens

D'une manière générale, les interviewés expriment leur satisfaction par rapport l'aide cantonale, à la fois financière et non monétaire, qu'ils ont reçue dans le cadre de la fusion les concernant. Ils considèrent également que le soutien étatique est important pour la réussite des fusions. En tenant compte de l'ensemble des mesures incitatives financières et non monétaires, la note donnée aux prestations de l'Etat est donc bonne.

En ce qui concerne les incitations financières, les présidents interrogés leur accordent une importance particulière parmi les mesures incitatives de l'Etat, mais ils doutent qu'elles soient décisives dans la plupart des cas de fusions. D'un côté, la présence d'incitations financières n'est que rarement un facteur décisif pour des communes envisageant de déclencher un processus de fusion. De l'autre côté, l'aide financière ne semble pas non plus constituer un argument puissant en faveur de la fusion aux yeux de la population, quand celle-ci doit s'exprimer sur la fusion. Ainsi, nous ne pensons pas qu'une simple augmentation du montant d'aide financière améliorera le taux de fusions réussies.

Nous devons cependant nuancer ces constats en admettant que l'aide financière peut avoir une influence décisive pour certains types de communes. Ainsi, certains interviewés laissent entendre que l'incitation financière compte plus pour des communes qui fusionnent pour des raisons financières. Ainsi, les communes dans une mauvaise situation financière accorderaient plus d'importance à l'aide financière de l'Etat. Par ailleurs, ce type de soutien s'avère très important pour les communes d'une certaine taille qui absorbent des voisines plus petites et

financièrement plus faibles. Cela s'explique par le fait que les communes plus grandes n'ont souvent que peu d'intérêts propres à un rapprochement. Dans ce cas, l'aide financière cantonale constitue le seul avantage d'une fusion. Ce résultat coïncide avec ce que Ecoplan a trouvé pour le canton de Berne :

Werden die unterschiedlichen Fusionstypen betrachtet, kann festgestellt werden, dass im Falle von eigentlichen Eingemeindungen [...] für die grössere Gemeinde die finanziellen Argumente umso wichtiger sind, desto weniger sie auf spezifische Mehrwerte der kleinen Gemeinde angewiesen ist [...] (Ecoplan, 2009, p.59).

Nous avons également constaté que les personnes interrogées accordent plus d'importance aux perspectives futures de bien-être financier de leur commune qu'à l'aide financière unique. Si les communes ne sont pas convaincues que la nouvelle commune sera viable sur le long terme, l'argument de la contribution financière au moment de la fusion ne permettra pas de garantir la réussite. Ainsi, les pertes de péréquation suite à une fusion semblent constituer un vrai obstacle au succès du projet. Par conséquent, l'ensemble des interviewés pensent qu'une garantie des acquis de la péréquation pendant un certain nombre d'années augmenterait les incitations à fusionner. Nous considérons même que s'il fallait choisir entre une incitation financière unique et une compensation des pertes de péréquation, il serait plus judicieux d'opter pour la deuxième option.

Quant aux mesures incitatives non monétaires, elles permettent de souligner la politique cantonale d'encouragement aux fusions et ne doivent pas être négligées. Bien qu'elles ne puissent pas assurer seules la réussite d'une fusion, des prestations de conseil adéquates peuvent améliorer la rapidité et l'efficacité avec lesquelles le processus est conduit. Certains interviewés espèrent dès lors une offre d'encadrement plus élargie de la part de l'Etat.

Finalement, il ressort distinctement de nos entretiens que l'Etat du Valais devrait définir une ligne plus claire pour sa politique de fusion. Actuellement, l'Etat dit ne pas vouloir imposer des fusions. Mais en accordant des incitations très généreuses en comparaison suisse et en réformant la péréquation financière, il adresse des signaux jugés ambigus. Par conséquent, une majorité des présidents interrogés soutiennent l'idée d'un plan de fusion, dans lequel le canton se positionnerait clairement par rapport aux fusions de communes. En communiquant ouvertement les objectifs qu'il souhaite atteindre en matière de fusions, le canton donnerait une nouvelle impulsion à ce type de processus en Valais.

5 Conclusion et recommandations

Les incitations cantonales pour encourager les fusions de communes sont un phénomène récent et jusqu'ici peu étudié. Pour cette raison, ce travail s'est intéressé prioritairement aux mesures d'aide que les cantons suisses mettent à disposition des communes désireuses de fusionner, avec un accent spécial mis sur les incitations financières.

Le premier objectif était d'établir un inventaire des systèmes d'incitations financières aux fusions en vigueur dans les différents cantons suisses. Cette étude a montré que ces derniers apprécient et appliquent dans leur grande majorité ce type d'aide, puisqu'en 2011, 16 cantons soutiennent les fusions de communes par des contributions financières diverses. Dans sept cantons, majoritairement romands, l'aide est attribuée selon un système de calcul. La plupart des cantons alémaniques ainsi que le Tessin ont par contre recours à un système de négociation.

Comme deuxième objectif, ce travail visait à explorer le point de vue des communes sur les incitations cantonales aux fusions. Pour cela, nous avons conduits des entretiens avec 13 présidents de communes valaisannes pour voir comment ils évaluent l'aide reçue du canton lors de leur processus de fusion. Les présidents interrogés affirment apprécier l'aide financière mais ne pensent pas qu'elle constitue l'élément décisif pour la réussite d'une fusion. En effet, les présidents sont plus préoccupés par la viabilité financière d'une commune sur le long terme. Comme l'aide financière est unique, elle ne peut pas éliminer les soucis de communes qui estiment que la fusion va dégrader leur situation financière. Ainsi, au lieu d'attribuer des sommes importantes au moment de la fusion, il serait probablement plus judicieux d'employer cet argent sur le long terme. Les présidents partagent d'ailleurs ce sentiment en soulignant qu'une compensation des acquis de la péréquation financière sur quelques années permettrait de réduire les obstacles à une fusion.

Concernant le soutien non monétaire, les interviewés le considèrent également comme important, même si certains pensent que le canton devrait faire plus en termes de matériel d'information et de prestations de conseils pour les communes. Mais avant tout, les présidents interrogés soulignent la nécessité d'un soutien politique fort de la part du canton pour encourager les fusions. En ce sens, l'Etat devrait à l'avenir se donner une politique de fusion claire et compréhensible. Selon les interviewés, si l'Etat a réellement pour objectif la fusion de certaines communes, il devrait communiquer explicitement quels objectifs il souhaite atteindre et comment les communes qui doivent fusionner sont censées s'y prendre.

Nous tenons à remarquer que les résultats de ces entretiens ne doivent pas être compris comme des constats valables pour la totalité des communes valaisannes ayant expérimenté le soutien cantonal aux fusions. Il n'est pas exclu d'arriver à des conclusions sensiblement différentes en interrogeant des représentants d'autres communes. De ce fait, notre étude a surtout permis une première exploration des incitations financières en Valais afin de jeter quelques pistes de réflexion pouvant orienter des recherches futures.

6 Bibliographie

CANTON D'ARGOVIE 2011, Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen – Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegeseztz); Änderungen, 26p, disponible sous: https://www.ag.ch/gemeindeabteilung/shared/dokumente/pdf/botschaft_11_28.pdf, consulté le 24 août 2011.

CANTON DE BERNE 2004, *Loi sur l'encouragement des fusions de communes. Proposition commune du Conseil-exécutif et la commission*, 14p, disponible sous : http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/regionalkonferenzen/strategie_fuer_agglomerationenundregionalezusammenarbeitsarz/rechtliche_grundlagen.assetref/content/dam/documents/JGK/AGR/fr/Gemeinden/Regionalkonferenzen/Strategie_fuer_Agglomerationen_und_Regionale_Zusammenarbeit_SARZ/Rechtliche_Grundlagen/agr_agglomeration_sarz_vorlage_grau_fr.pdf, consulté le 24 août 2011.

CANTON DE BERNE 2009, *Contrôle des effets et des résultats des mesures destinées à encourager les fusions de communes. Rapport présenté par le Conseil-Exécutif au Grand Conseil le 26 août 2009*, 38p, disponible sous : http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen/fusion/gesetzliche_grundlagen.assetref/content/dam/documents/JGK/AGR/fr/Gemeinden/Reformen/Fusion/Gesetzliche%20Grundlagen/agr_gemeinden_geref_fusion_vortrag_rr_evaluation_gfg_fassung_rr_unmarkiert_fr.pdf, consulté le 24 août 2011.

CANTON DE FRIBOURG 2010, *MESSAGE No 207 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi relatif à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)*, 27 p, disponible sous : http://www.fr.ch/publ/files/pdf24/2007-11_207_message.pdf, consulté le 24 août 2011.

CANTON DE GLARIS 2007, *Memorial für die ausserordentliche Landsgemeinde des Kantons Glarus 2007*, 30p, disponible sous: <http://www.landsgemeinde.gl.ch/sites/landsgemeinde.gl.ch/files/2007ao/memorial/memorial.pdf>, consulté le 6 septembre 2011.

CANTON DES GRISONS 2010, *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat: Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform*, Heft Nr. 8/2010 – 2011, pp. 587-742, disponible sous: http://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/botschaften/Botschaften_2010_2011/Bot_08_Web.pdf, consulté le 24 août 2011.

CANTON DE LUCERNE 2009, *Bericht über die Wirkung von Gemeindefusionen im Kanton Luzern*, 18 p, disponible sous: http://www.gemeindereform.lu.ch/bericht_ueber_die_wirkung_von_gemeindefusionen.pdf, consulté le 24 août 2010.

CANTON DE NEUCHÂTEL 2010, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret prorogeant le décret relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes et accordant des crédits supplémentaires de 1'490'000 francs pour les dépenses de fonctionnement de l'exercice 2011 du fonds destiné aux réformes de structures des communes et d'un projet de loi portant modification de la loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC)*, p.9, disponible sous :

http://www.ne.ch/neat/documents/Autorites/gc_1414/ODJ_1702/GC_2011_01_files/10070_C_E.pdf, consulté le 24 août 2011.

CANTON DE ST-GALL 2006, *Gemeindevereinigungsgesetz. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 4. Juli 2006*, 49 p.

CANTON DE SCHAFFHOUSE s.d., *Ihre Anfrage vombetreffend Reformbewegungen im Kanton Schaffhausen*, Musterantwort, reçu par mail du service pour la justice et les communes du canton de Schaffhouse, 2p.

CANTON DU TESSIN 2010, *Progetti di aggregazione nel Cantone Ticino (stato 29.11.2010)*, document reçu par mail du service des communes du canton du Tessin.

CANTON DU VALAIS 2004, *Botschaft zum Beschlussentwurf betreffend den Zusammenschluss der Munizipal- und Burgergemeinden Münster und Geschinen*, 11 p, disponible sous:

http://www.vs.ch/Data/vos/docs/2004/08/2004.09_Fusion%20M%FCnster%20und%20Geschinen_BOT_SR.pdf?Language=de, consulté le 24 août 2011.

CANTON DU VALAIS 2009, *Ihre Schriftliche Anfrage betreffend Strategie des Staatsrates betreffend Fusionskonzepte für die Gemeinden in den Bezirken*, 3 p, lettre interne à l'Etat du Valais.

CANTON DU VALAIS 2010a, *Evolution de la péréquation financière*, document Excel interne à l'Etat du Valais.

CANTON DU VALAIS 2010b, *Le Valais en chiffres 2010*, 80 p, disponible sous : http://www.rw-oberwallis.ch/data/File/Publikationen/Id_387_ValaisChiffres_2010.pdf, consulté le 24 août 2011.

CANTON DU VALAIS 2010c, *Rapport accompagnant la consultation de l'avant-projet de la deuxième étape de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes*, 40p, disponible sous : http://www.vs.ch/Press/DS_3/CC-2010-11-11-17843/fr/rapport_RPTII-2.pdf, consulté le 24 août 2011.

CANTON DU VALAIS 2010d, « Bilan global par commune/Globalbilanz pro Gemeinde. Annexe 10.2 », dans *Rapport accompagnant la consultation de l'avant-projet de la deuxième étape de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes. 2010*, dossier complet, disponible sous : http://www.vs.ch/Press/DS_3/CC-2010-11-11-17843/fr/Dossier_complet_fr.pdf, consulté le 25 août 2011.

CANTON DU VALAIS 2011a, Message accompagnant le projet de loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), 23p, disponible sous : http://www.vs.ch/Data/vos/docs/2011/05/2011.05_P%C3%A9r%C3%A9quation%20financi%C3%A8re%20intercommunale_MES_CE.pdf, consulté le 24 août 2011.

CANTON DU VALAIS 2011b, Territoire et Institutions du 21^e siècle, présentation Powerpoint, 33p, disponible sous : http://www.vs.ch/Press/DS_3/CP-2011-05-16-18592/fr/CP_16.5.2011.pdf, consulté le 24 août 2011.

CANTON DE ZURICH 2007, *Projekt zur Reform der Gemeindestrukturen. Schlussbericht*, 155p, disponible sous : http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/reformen/reform_gemeindestruktur.html, consulté le 24 août 2011.

CANTON DE ZURICH 2010, Gesetz über die Neureglung der Gemeindeangelegenheiten. Vernehmlassungsentwurf vom 6. Oktober 2010. Gesetzestexte mit Kommentar, 166p, disponible sous : http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/reformen/gemeindegesetz/gemeindegesetz.html, consulté le 24 août 2011.

ECOPLAN 2009, *Nutzen von Gemeindefusionen für den Kanton. Workshop mit Kantonsvertretern vom 14. Januar 2009, Gurten*, Bern: ECOPLAN, 56p, disponible sous : http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen/fusion/fusionen_in_anderenkantonen.assetref/content/dam/documents/JGK/AGR/de/Gemeinden/Reformen/Fusion/agr_gemeinden_geref_fusion_allgemeines_workshop_14_01_09_nutzen_von_fusionen_fur_den_kanton_de.pdf, consulté le 24 août 2011.

FETZ, Ursin 2010, « Rechtliche Fragen bei Gemeindefusionen », dans *Schweizer Gemeinde* 6/2010, pp.32-33, disponible sous : http://www.sgvw.ch/d/fokus/Documents/100802_gemeindefusion_fetz.pdf, consulté le 24 août 2011.

GIGANDET, N. et ROBERT-PRONGIN, S. 2006, *Incitations financières cantonales à la fusion de communes*, working paper 2/2006, Lausanne-Chavannes : IDHEAP, 33p, disponible sous : [http://www.idheap.ch/idheap.nsf/view/51697543A59D696CC125712B00573D11/\\$File/WP%202006%20RobertProgin-Gigandet%20+%20annexes.pdf](http://www.idheap.ch/idheap.nsf/view/51697543A59D696CC125712B00573D11/$File/WP%202006%20RobertProgin-Gigandet%20+%20annexes.pdf), consulté le 24 août 2011.

KETTIGER, D. 2004, *Gemeindefusionen – ein Thema mit vielen Facetten*, Bern: PuMAConsult GmbH, 12p, disponible sous : <http://www.gemeindefusion.ch/pdf/Aufsatz-Gemeindefusion-def.pdf>, consulté le 24 août 2011.

MEYER, K. 2011, *Gemeindeautonomie im Wandel. Eine Studie zu Art. 50 Abs. 1 BV unter Berücksichtigung der Europäischen Charta der Gemeindeautonomie*, Norderstedt: Books on Demand GmbH, 451p, disponible sous : [http://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpByIdentifier/3838/\\$FILE/dis3838.pdf](http://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpByIdentifier/3838/$FILE/dis3838.pdf), consulté le 24 août 2011.

NEUE ZÜRCHER ZEITUNG 1994, *Gemeindepolitische Flurbereinigung im Thurgau. Ein Verfassungsgebot entfaltet seine Wirkung*, 25 juillet 1994, p.11.

NEUE ZÜRCHER ZEITUNG 2003, *Gemeindehochzeit wegen Kosten abgesagt*, 8 juillet 2003, p. 13.

NEUE ZÜRCHER ZEITUNG 2004, *Nur noch 7 statt 33 Schaffhauser Gemeinde. Vorschlag für eine radikale Umgestaltung des Kantons*, 14 mai 2004, p.15.

NEUE ZÜRCHER ZEITUNG 2005a, *Radikalkur für den Kanton Schaffhausen. Reformprojekt « sh.auf » geht in die Vernehmlassung*, 29 janvier 2005, p.17.

NEUE ZÜRCHER ZEITUNG 2005b, *Eine Reform in Raten. Schaffhauser wollen keine forcierten Gemeindefusionen*, 1er septembre 2005, p.17.

NEUE ZÜRCHER ZEITUNG 2008, *Fusion von Alt St. Johann und Wildhaus*, 2 juin 2008, p.11.

STEINER, R. 2002, *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*, Bern, Stuttgart; Wien: Haupt, 544p.

STEINER, R. et REIST, P. 2008, « Gemeindefusionen liegen bei Kantonen im Trend », dans *Commune suisse* 11/08, pp.10-11, disponible sous: http://www.chgemeinden.ch/de/PDF-artikel/PDF-Artikel-2008/08_11-Reformen.pdf, consulté le 24 août 2011.

SOGUEL, N. et CHATAGNY, F. 2006, « Fusions et rapprochement de communes à la lumière du principe d'équivalence et de la théorie de l'agence », dans Chappelet, J.-L. (éd.), *Contributions à l'action publique/Beiträge zum öffentlichen Handeln*, pp.287-304, disponible sous : [http://www.idheap.ch/idheap.nsf/webvwFichier/D8D67B22ABEDE029C125729C002EE1F0/\\$FILE/ArticleFusions25%C3%A8me_PPUR.pdf](http://www.idheap.ch/idheap.nsf/webvwFichier/D8D67B22ABEDE029C125729C002EE1F0/$FILE/ArticleFusions25%C3%A8me_PPUR.pdf), consulté le 24 août 2011.

STEINER, R. et KAISER, C. 2010, *Gemeindefusionen aus kantonaler Sicht. Auswertungsbericht der Kantonsbefragung 2010*, Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, 14p.

OFS, 2011, *Répertoire officiel des communes suisses. Mutations 2010*, 22p, disponible sous : http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/gem_liste/03.html, consulté le 24 août 2011.

WALTER, F. et KRAFT, E. 2010, *Gemeindestrukturreformen auf kantonaler Ebene*, présentation Powerpoint, 18p, disponible sous: http://www.thinktankthurgau.ch/documents/projekte_dateien/gemeindestrukturreformen.pdf, consulté le 24 août 2011.

Sites Internet

http://www.sg.ch/news/1/2010/08/regierung_stellt_14.html, consulté le 24 août 2011.

http://www.ag.ch/gemeindeabteilung/de/pub/projekte/gerag/unterst_tzung_zusammenschl_sse.php, consulté le 24 août 2011.

http://www.gemeindereform.lu.ch/index/struktureform/gemeindeprojekte_projekte/littau_luzern.htm, consulté le 24 août 2011.

<http://www.hls-dhs-dss.ch/index.php?lg=f>, consulté le 24 août 2011.

http://www.buettenhardt.ch/documents/vernehmlassung_reiat.pdf, consulté le 6 septembre 2011.

Annexes

Annexe 1 : Informations sur les cas de fusions de la simulation

Cas 1		Mase	Nax	Vernamiège
Nombre d'habitants (31.12.2007)		226	440	169
District		Hérens	Hérens	Hérens
Type de commune (OFS)		Commune en forte régression démographique	Commune industrielle et tertiaire	Commune en forte régression démographique
Surface (ha)		1'108	2'450	738
Indice de force financière (2010)		113	101	115
Impôts (2008)	Coefficient	1.5	1.5	1.25
	Indexation	135%	125%	140%
Dette nette/habitant (2007)		-1'476.-	1'992.-	- 14'568.-
Péréquation financière (ordinaire)/année		/	/	/

Cas 2		Birgisch	Mund	Naters
Nombre d'habitants (31.12.2008)		220	511	8'015
District		Brigue	Brigue	Brigue
Type de commune (OFS)		Commune pendulaire d'autochtones	Commune pendulaire d'autochtones	Commune suburbaine de région non métropolitaine
Surface (ha)		1'836	5'965	10'126
Indice de force financière (2010)		97	82	107
Impôts (2010)	Coefficient	1.2	1.4	1.1
	Indexation	160%	130%	170%
Dette nette/habitant (2008)		- 4'851.-	8'331.-	2'340.-
Péréquation financière (ordinaire)/année		2009-10 : 297'941.- 2007-08 : 325'000.-	2009-10 : 325'000.- 2007-08 : 272'073.-	/

Cas 3		Ausserberg	Baltschieder	Bürchen
Nombre d'habitants (31.12.2008)		669	1'211	727
District		Rarogne oriental	Viège	Rarogne oriental
Type de commune (OFS)		Commune pendulaire d'autochtones	Commune périurbaine de région non métropolitaine	Commune semi-touristique
Surface (ha)		3'370	1'341	1'489
Indice de force financière (2010)		88	85	92
Impôts (2010)	Coefficient	1.4	1.2	1.3
	Indexation	135%	155%	140%
Dette nette/habitant (2009)		6'898.-	3'661.-	4'459.-
Péréquation financière (ordinaire)/année		2009-10 : 325'000.- 2007-08 : 325'000.-	2009-10 : 314'933.- 2007-08 : /	2009-10 : 297'437.- 2007-08 : 306'082.-

	Eggerberg	Visp	Visperterminen
Nombre d'habitants (31.12.2009)	345	6'777	1'397
District	Brigue	Viège	Viège
Type de commune (OFS)	Commune périurbaine de région non métropolitaine	Petit centre	Commune pendulaire d'autochtones
Surface (ha)	283	1'322	5'155
Indice de force financière (2010)	82	130	94
Impôts (2010)	Coefficient	1.3	1.1
	Indexation	120%	160%
Dette nette/habitant (2009)	3'451.-	3'424.-	5'124.-
Péréquation financière (ordinaire)/année	2009-10 : 325'000.- 2007-08 : 325'000.-	/	/

Cas 4	Turtmann	Unterems
Nombre d'habitants (31.12.2009)	969	162
District	Loèche	Loèche
Type de commune (OFS)	Commune industrielle et tertiaire	Commune industrielle et tertiaire
Surface (ha)	5'870 (y compris Turtmanntal)	139
Indice de force financière (2011)	114	82
Impôts (2010)	Coefficient	1.2
	Indexation	160%
Dette nette/habitant (2010)	- 5'894.-	- 8'251.-
Péréquation financière (ordinaire)/année	/	2009-10: 325'000.- 2007-08: 325'000.-

Cas 5	Mex	St-Maurice
Nombre d'habitants (31.12.2009)	148	4'114
District	St-Maurice	St-Maurice
Type de commune (OFS)	Commune industrielle et tertiaire	Commune industrielle et tertiaire
Surface (ha)	791	708
Indice de force financière (2011)	87	91
Impôts (2010)	Coefficient	1.1
	Indexation	130%
Dette nette/habitant (2010)	2'167.-	2'876.-
Péréquation financière (ordinaire)/année	2009-10 : 325'000.- 2007-08 : 325'000.-	2009-10 : 297'437.- 2007-08 : 289'078.-

Annexe 2 : Exemples de calcul d'incitations financières

a) Modèle valaisan

Dans le modèle valaisan, le calcul de l'aide financière demande la prise en compte de cinq étapes.

- 1) Montant par habitant : Vu que le cadre légale ne fixe pas de montant par habitant définitif, ce dernier doit être calculé séparément pour chaque commune participante à l'aide de la formule suivante : $[1'200 - (0,6 \times \text{nombre d'habitants})]$.
- 2) Montant de base I : Le montant obtenu est par la suite multiplié par la population de la commune, avec toutefois un plafond fixé à 1'000 habitants.
- 3) Montant de base II : Le montant de base I est ensuite pondéré par l'inverse de l'indice de force financière communale. Cet indice est établi annuellement pour chaque commune par le Département des finances, des institutions et de la santé. A partir de cet indice, l'ordonnance sur les fusions de communes fournit le facteur multiplicateur, qui peut aller de 0 à 2,5. La pondération du montant de base I avec ce facteur donne le montant de base II, qui doit se trouver entre 300'000.- et 1'000'000.- par commune.
- 4) Multiplicateur pour le nombre de communes : A ce stade, les montants de base II de toutes les communes impliquées dans la fusion sont additionnés. Si plus de trois communes fusionnent, un autre coefficient multiplicateur s'applique. Il est de 1,25 pour quatre communes et augmente de 0,25 pour chaque commune supplémentaire, jusqu'à concurrence de 2,5.
- 5) 4 ans de péréquation : Finalement, il convient de vérifier que le montant ainsi obtenu ne soit pas inférieur au montant total alloué à ces communes au titre de la péréquation financière intercommunale au cours des quatre dernières années. Si c'est le cas, l'aide financière correspond au montant de péréquation.

Cas 1	Mase	Nax	Vernamiège	Total
Habitants	226	440	169	835
Habitants pris en compte	226	440	169	835
Montant/habitant	1'064.40	936.-	1'098.60	
Montant de base I	240'554.-	411'840.-	185'663.40	
Indice	110	97	109	
Facteur	0.6	1.12	0.64	
Montant de base II	144'332.-	461'261.-	118'824.-	
Montant (min/max)	300'000.-	461'261.-	300'000.-	1'061'261.-

A ce montant s'ajoute l'aide supplémentaire maximale de 1'500'000.-. Le montant définitif se monte ainsi à **2'561'262 francs**.

Cas 2	Birgisch	Mund	Naters	Total
Habitants	220	511	8'015	8'746
Habitants pris en compte	220	511	1'000	1'731
Montant/habitant	1'068.-	893.40	600.-	
Montant de base I	234'960.-	456'527.-	600'000.-	

Indice	97	82	107	
Facteur	1.12	1.72	0.72	
Montant de base II	263'155.20	785'226.44	432'000.-	
Montant (min/max)	300'000.-	785'226.44	432'000.-	1'517'226.44
Péréquation 2006-2009	1'252'154.-	1'191'359.-	0.-	2'443'513.00.-

A ce montant s'ajoutent encore 500'000 francs décidés par le Conseil d'Etat et probablement 500'000 francs du Grand Conseil. Le montant définitif se montera donc à **3'443'513 francs.**

Cas 3	Ausserberg	Balt-schieder	Bürchen	Eggerberg	Visp	Visper-terminen	Total
Habitants	669	1'211	727	345	6'777	1'397	11'126
Habitants pris en compte	669	1'000	727	345	1'000	1'000	4'741
Montant/habitant	798.60	600.-	763.80	993.-	600.-	600.-	
Montant de base I	534'263.-	600'000.-	555'283.-	342'585.-	600'000.-	600'000.-	
Indice	88	85	92	82	130	94	
Facteur	1.48	1.6	1.32	1.72	0	1.24	
Montant de base II	790'709.24	960'000.-	732'973.56	589'246.20	0	744'000.-	
Montant (min/max)	790'709.24	960'000.-	732'973.56	589'246.20	300'000.-	744'000.-	4'116'929.-
Facteur (nr com)						1.75	7'204'625.75

A ce montant aurait pu s'ajouter l'aide supplémentaire maximale de 1'500'000.-. Le montant définitif aurait ainsi pu atteindre **8'704'625.75 francs.**

Cas 4	Turtmann	Unterems	Total
Habitants	969	162	1'131
Habitants pris en compte	969	162	1'131
Montant/habitant	618.60	1'102.80	
Montant de base I	599'423.40	178'653.60	
Indice	114	82	
Facteur	0.44	1.72	
Montant de base II	263'746.30	307'284.19	
Montant (min/max)	300'000.-	307'284.19	607'284.19
Péréquation 2007-2010	/	1'300'000.-	1'300'000.-

A ce montant s'ajoutent 500'000 francs déjà décidé par le Conseil d'Etat et jusqu'à 1'000'000 francs que pourrait accorder le Grand Conseil. Actuellement, le montant provisoire est de **1'800'000 francs.**

Cas 5	Mex	St-Maurice	Total
Habitants	148	4'114	4'262
Habitants pris en compte	148	1'000	1'148

Montant/habitant	1'111.20	600.-	
Montant de base I	164'457.60	600'000.-	
Indice	87	91	
Facteur	1.52	1.36	
Montant de base II	249'974.-	816'000.-	
Montant (min/max)	300'000.-	816'000.-	1'116'000.-
Péréquation 2006-2009	1'300'000.-	1'099'741.-	2'399'741.-

A ce montant s'ajouteront normalement les 500'000 francs du Conseil d'Etat et jusqu'à 1'000'000 de francs de la part du Grand Conseil. Actuellement, le montant provisoire est de **2'899'741 francs.**

b) Modèle vaudois

- 1) Montant de base : Si le montant par habitant est fixé à 250 francs, le nombre d'habitants pris en compte pour le calcul est limité à 1'500 habitants par commune et à 3'000 pour l'ensemble des communes impliquées dans la fusion.
- 2) Multiplicateur pour le nombre de communes : Si trois communes fusionnent, un multiplicateur de 1,1 est appliqué. Il est majoré de 0,1 pour chaque commune supplémentaire.
- 3) Multiplicateur « prime » : Jusqu'en février 2012, le montant ainsi obtenu est encore doublé. Par la suite, et jusqu'en février 2015, le multiplicateur sera de 1,5.

Cas 1	Mase	Nax	Vernamiège	Total
Habitants	226	440	169	835
Habitants pris en compte	226	440	169	835
Montant de base	56'500.-	110'000.-	42'250.-	208'750.-
Multiplicateur (communes)			1.1	229'625.-
Multiplicateur (prime)			2	459'250.-

Cas 2	Birgisch	Mund	Naters	Total
Habitants	220	511	8'015	8'746
Habitants pris en compte	220	511	1'500	2'231
Montant de base	55'000.-	127'750.-	375'000.-	557'650.-
Multiplicateur (communes)			1.1	613'525.-
Multiplicateur (prime)			2	1'227'050.-

Cas 3	Aussberg	Baltschieder	Bürchen	Eggerberg	Visp	Visper- erminen	Total
Habitants	669	1'211	727	345	6'777	1'397	11'126
Habitants pris en compte	669	1'211	727	345	48	0	3'000
Montant de base I	167'250.-	302'750.-	181'750.-	86'250.-	12'000.-	0	750'000.-
Multiplicateur (communes)						1.4	1'050'000.-
Multiplicateur (prime)						2	2'100'000.-

Cas 4	Turtmann	Unterems	Total
Habitants	969	162	1'131
Habitants pris en compte	969	162	1'131
Montant de base	242'250.-	40'500.-	282'750.-
Multiplicateur (communes)		/	282'750.-
Multiplicateur (prime)		2	565'500.-

Cas 5	Mex	St-Maurice	Total
Habitants	148	4'114	4'262
Habitants pris en compte	148	1'500	1'648
Montant de base	37'000.-	375'000.-	412'000.-
Multiplicateur (communes)		/	412'000.-
Multiplicateur (prime)		2	824'000.-

c) **Modèle fribourgeois**

- 1) Montant de base : Il est obtenu en multipliant le montant par habitant de 200 francs par le nombre d'habitants de l'ensemble des communes qui fusionnent.
- 2) Multiplicateur pour nombre de communes : Si trois communes fusionnent, le multiplicateur est de 1,1. Il est majoré de 0,1 pour chaque commune supplémentaire.

Cas 1	Mase	Nax	Vernamiège	Total
Habitants	226	440	169	835
Montant de base	45'200.-	88'000.-	33'800.-	167'000.-
Multiplicateur (communes)			1.1	183'700.-

Cas 2	Birgisch	Mund	Naters	Total
Habitants	220	511	8'015	8'746
Montant de base	44'000.-	102'200.-	1'603'000.-	1'749'200.-
Multiplicateur (communes)			1.1.	1'924'120.-

Cas 3	Ausserberg	Balt-schieder	Bürchen	Eggerberg	Visp	Visper-terminen	Total
Habitants	669	1'211	727	345	6'777	1'397	11'126
Montant de base	133'800.-	242'200.-	145'400.-	69'000.-	1'355'400.-	279'400.-	2'225'200.-
Multiplicateur (communes)						1.4	3'115'280.-

Cas 4	Turtmann	Unterems	Total
Habitants	969	162	1'131
Montant de base	193'800.-	324'000.-	226'200.-
Multiplicateur (communes)		/	226'200.-

Cas 5	Mex	St-Maurice	Total
Habitants	148	4'114	4'262
Montant de base	29'600.-	822'800.-	852'400.-
Multiplicateur (communes)		/	852'400.-

d) **Modèle bernois**

- 1) Montant de base : Un montant de 400 francs est multiplié par le nombre d'habitants de chaque commune qui fusionne, avec au maximum 1'000 habitants pris en compte par commune.
- 2) Multiplicateur pour le nombre de communes : Si trois communes fusionnent, le multiplicateur appliqué est de 1,1. Il est majoré de 0,1 pour chaque commune supplémentaire.
- 3) Maintien des acquis de la péréquation : Une compensation des acquis de la péréquation financière est prévue pendant au maximum 5 ans après la fusion. Dans cette simulation, ce montant éventuel n'est pas pris en compte.

Cas 1	Mase	Nax	Vernamiège	Total
Habitants	226	440	169	835
Habitants pris en compte	226	440	169	835
Montant de base	90'400.-	176'000.-	67'600.-	334'000.-
Multiplicateur (communes)			1.1	367'400.-

Cas 2	Birgisch	Mund	Naters	Total
Habitants	220	511	8'015	8'746
Habitants pris en compte	220	511	1'000	1'731
Montant de base	88'000.-	204'400.-	400'000.-	692'400.-
Multiplicateur (communes)			1.1	761'640.-

Cas 3	Ausserberg	Balt-schieder	Bürchen	Eggerberg	Visp	Visper-terminen	Total
Habitants	669	1'211	727	345	6'777	1'397	11'126
Habitants pris en compte	669	1'000	727	345	1'000	1'000	4'741
Montant de base	267'600.-	400'000.-	290'800.-	138'000.-	400'000.-	400'000.-	1'896'400.-
Multiplicateur (communes)						1.4	2'654'960.-

Cas 4	Turtmann	Unterems	Total
Habitants	969	162	1'131
Habitants pris en compte	969	162	1'131
Montant de base	387'600.-	64'800.-	452'400.-
Multiplicateur (communes)		/	452'400.-

Cas 5	Mex	St-Maurice	Total
Habitants	148	4'114	4'262
Habitants pris en compte	148	1'000	1'148
Montant de base	59'200.-	400'000.-	459'200.-
Multiplicateur (nr communes)		/	459'200.-

Annexe 3 : Evolution du nombre de communes par canton

Canton	Nombre de communes				+/- (2000-2011)	
	1950	1990	2000 (1 ^{er} janvier)	2011 (1 ^{er} janvier)	absolu	relatif
Zurich	171	171	171	171	0	0%
Berne *	411	412	400	383	-17	-4.25%
Lucerne	107	107	107	87	-20	-19%
Uri	20	20	20	20	0	0%
Schwyz	30	30	30	30	0	0%
Obwalden	7	7	7	7	0	0%
Nidwalden	11	11	11	11	0	0%
Glaris	29	29	29	3	-26	-90%
Zoug	11	11	11	11	0	0%
Fribourg	284	259	242	167	-75	-31%
Soleure	132	130	126	121	-5	-4%
Bâle-Ville	3	3	3	3	0	0%
Bâle-Campagne	74	73	86	86	0	0%
Schaffhouse	35	34	34	27	-7	-21%
Appenzell Rh.-E.	20	20	20	20	0	0%
Appenzell Rh.-I.	6	6	6	6	0	0%
St. Gall	91	90	90	85	-5	-6%
Grisons	221	213	212	178	-34	-16%
Argovie	233	232	232	220	-12	-5%
Thurgovie	201	179	80	80	0	0%
Tessin	257	247	245	157	-88	-36%
Vaud	388	385	384	375	-9	-2%
Valais	170	163	163	141	-22	-13.5%
Neuchâtel	62	62	62	53	-9	-15%
Genève	45	45	45	45	0	0%
Jura*	82	82	83	64	-19	-23%
TOTAL Suisse	3101	3021	2899	2551	-348	-12%

* 1950 : les communes bernoises du Jura comptent déjà pour le Jura

Gris : cantons avec incitations financières

Pour réaliser ce tableau, nous nous sommes fondé sur un rapport du canton du Grisons qui présente la situation jusqu'en 2010 (Canton des Grisons, 2010, p.628). Afin de mettre à jour les données pour 2011, nous avons eu recours au répertoire officiel des communes suisses de l'OFS (OFS, 2011).

Annexe 4 : Fusion de communes réussies en Valais (2000-2011)

Commune	Habitants	Nouvelle commune	Habitants	Date de la fusion	Montant de l'aide financière (Ordonnance de 2005)
Guttet	366	Guttet-Feschel	458	01.10.2000	/
Feschel	92				
Selkingen	59	Grafschaft	208	01.10.2000	/
Biel	52				
Ritzingen	97				
Goppisberg	75	Riederalp	555	01.11.2003	/
Greich	165				
Ried-Mörel	315				
Münster	425	Münster-Geschinen	489	01.10.2004	/
Geschinen	64				
Reckingen	405	Reckingen-Gluringen	550	01.10.2004	/
Gluringen	145				
Ausserbinn	41	Ernen	554	01.10.2004	/
Ernen	395				
Mühlebach	77				
Steinhaus	41				
Ayer	690	Anniviers	2'369	01.01.2009	4'986'786.-
Chandolin	120				MB : 3'486'786.- IB : 500'000.- GC: 1'000'000.-
Grimentz	457				
St-Jean	235				
St-Luc	403				
Vissoie	464				
Gampel	1'338	Gampel-Bratsch	1'857	01.01.2009	2'300'000.-
Bratsch	519				MB: 1'300'000.- IB: 500'000.- GC: 500'000.-
Ulrichen	218	Obergoms	712	01.01.2009	3'094'426.- soit :
Oberwald	273				MB : 1'944'426.- IB : 500'000.-
Obergesteln	221				

					GC: 650'000.-
Mörel	527	Mörel-Filet	698	01.01.2009	1'607'959.- soit :
Filet	171				MB : 1'007'959.- IB : 500'000.- GC: 100'000.-
Steg	1'287	Steg-Hohtenn	1'496	01.01.2009	1'600'000.- soit :
Hohtenn	209				MB : 600'000.- IB : 500'000.- GC : 500'000.-
Mase	222	Mont-Noble	796	01.01.2011	2'561'261.- soit :
Nax	428				
Vernamiège	146				MB : 1'061'261.- IB : 500'000.- GC : 1'000'000.-

MB = montant de base ; IB = aide infrastructure de base (max. 500'000.-) ; GC = Aide supplémentaire de la compétence du Grand Conseil (max. 1'000'000.-)

Annexe 5 : Guides d'entretien

Guide d'entretien « fusion en cours »

Introduction

Quelques mots d'introduction. Je fais un master en « Politique et management publics » à l'IDHEAP de Lausanne. Pour mon travail de fin d'études, je m'intéresse aux aides financières cantonales aux fusions de communes. Dans ce cadre, je souhaite connaître mieux le point de vue des communes valaisannes impliquées dans un projet de fusion.

Par la suite, je vais vous poser une série de questions. Sachez qu'il n'y a pas de réponses justes ou fausses, c'est votre avis qui m'intéresse. L'entretien devrait durer environ 45 minutes. Si vous le permettez, j'aimerais enregistrer l'entretien; mais toutes les informations seront traitées de manière totalement confidentielle. Si vous ne comprenez pas quelque chose que je dis (je ne suis pas francophone), n'hésitez pas à m'interrompre.

Avant de commencer, avez-vous encore des remarques ?

1. Données sur le processus de fusion

- 1.1. Quand l'idée d'une fusion a-t-elle été lancée ? Par qui ?**
- 1.2. Quelles ont été les principales raisons pour entamer un projet de fusion ?**
- 1.3. Quelles sont les attentes principales de la commune de par rapport à la fusion ?**
- 1.4. Quelles sont les craintes principales de la commune de par rapport à la fusion ?**

2. Rôle du canton en général

- 2.1. Quel rôle l'Etat du Valais joue-t-il dans le processus de fusion ?**

3. Incitations financières

- 3.1. Vous souvenez-vous du montant d'aide financière que l'Etat du Valais accorde à votre projet de fusion en cas de réussite ?**

(Relance : Selon mes informations, il me semble que le soutien financier était de

- CHF pour les frais de l'étude de fusion,
- CHF en tant qu'aide financière de base,
- CHF en tant qu'aide supplémentaire.)

- 3.2. Pensez-vous que ce montant est approprié pour votre cas de fusion ?**

3.3. Considérez-vous que ce soutien financier

- **a joué un rôle décisif pour la décision de débiter le processus de fusion ?**
o Très décisif o plutôt décisif o plutôt pas décisif o pas du tout décisif
- **va jouer un rôle décisif pour le résultat du vote populaire ?**
o Très décisif o plutôt décisif o plutôt pas décisif o pas du tout décisif

- 3.4. La fusion se ferait-elle aussi si on diminuait le soutien financier de moitié ?**

o Assurément oui o plutôt oui o plutôt non o assurément non

- 4. Améliorations du système d'incitations financières**
- 4.1. Avez-vous des remarques à formuler par rapport au système d'incitations financières valaisan ?**
- Pensez-vous qu'il avantage la fusion de communes faiblement peuplées ?
 - Pensez-vous qu'il avantage la fusion de communes faibles financièrement ?
- 4.2. Auriez-vous des propositions pour modifier le système d'incitations financières valaisan ?**
- 4.3. Suite à une fusion, il se peut le nouvelle commune reçoive moins de péréquation financière qu'avant la fusion. Dans certains cantons ces pertes sont compensées par le canton pendant plusieurs années après la fusion. Pensez-vous qu'une telle compensation puisse accroître les incitations à la fusion ?**
- ☐ Assurément oui ☐ plutôt oui ☐ plutôt non ☐ assurément non
- 5. Mesures incitatives non monétaires (cas concret de la fusion)**
- 5.1. Le canton met-il à votre disposition du matériel d'information**
- Si oui, qu'est-ce qui est particulièrement utile ? Qu'est-ce qui manque ?
 - Si non, souhaitez-vous plus d'informations de la part du canton ?
- 5.3. Le canton vous conseille-t-il pendant votre processus de fusion ?**
- Comment ce conseil se déroule-t-il concrètement ?
 - Qu'est-ce que vous trouvez particulièrement bien ?
 - Qu'est-ce que le canton devrait améliorer ?
- 5.4. Votre projet de fusion obtient-il un soutien au niveau politique cantonal ?**
- Si oui, comment ce soutien se déroule-t-il concrètement ?
 - Si oui, comment ce soutien influence-t-il le processus de fusion ?
 - Si non, pensez-vous qu'un soutien politique serait important ?
- 5.5. La fusion se ferait-elle aussi sans un soutien non monétaire du canton ?**
- ☐ Assurément oui ☐ plutôt oui ☐ plutôt non ☐ assurément non
- 6. Améliorations du système d'incitations non monétaires**
- 6.1. Avez-vous des remarques à formuler par rapport au soutien non monétaire aux fusions du canton ?**
- 6.2. Avez-vous des propositions de mesures incitatives non monétaires qui permettraient au canton de soutenir les fusions de communes ?**
- 6.3. Dans le canton de Fribourg, la nouvelle loi relative à l'encouragement aux fusions de communes prévoit l'établissement d'un plan de fusions au niveau des districts. Ce plan de fusion impliquerait chaque commune dans un projet de fusion éventuelle. Pensez-vous que l'établissement d'un plan de fusion puisse accroître l'incitation à la fusion ?**
- ☐ Assurément oui ☐ plutôt oui ☐ plutôt non ☐ assurément non
- 6.4. Pensez-vous que le canton devrait aussi recourir à des incitations négatives aux fusions ?**
- 6.5. Quelle est votre position par rapport au thème de la fusion forcée ?**

7. Questions récapitulatives

7.1. Globalement, comment évaluez-vous le soutien obtenu de la part du canton ?

☐ Excellent ☐ très bien ☐ satisfaisant ☐ suffisant ☐ insuffisant

7.2. Quelle importance attribuez-vous à ce soutien cantonal par rapport à la réussite de votre fusion ?

☐ Extrême ☐ très forte ☐ forte ☐ modérée ☐ faible ☐ très faible ☐ nul

7.3. Maintenant je vous demande de classer ces 5 mesures incitatives cantonales selon l'ordre d'importance pour la réussite de votre projet de fusion.

- *Subvention des frais d'étude*
- *Contribution financière au moment de la fusion*
- *Soutien administratif*
- *Soutien politique*
- *Documentation/matériel d'information*

Indiquez-moi, s'il vous plaît, quelle est selon vous la distance entre les rangs : est-elle

☐ extrême ☐ très forte ☐ forte ☐ modérée ☐ faible ☐ très faible ☐ nulle ?

Guide d'entretien « fusion réussie »

1. Données sur le processus de fusion

1.1. Quand l'idée d'une fusion a-t-elle été lancée ? Par qui ?

1.2. Quelles ont été les principales raisons pour entamer un projet de fusion ?

1.3. Quelles étaient les attentes principales de la commune de par rapport à la fusion ?

1.4. Quelles étaient les craintes principales de la commune de par rapport à la fusion ?

2. Rôle du canton en général

2.1. Quel rôle l'Etat du Valais a-t-il joué dans le processus de fusion ?

3. Incitations financières (cas concret de la fusion)

3.1. Vous souvenez-vous du montant d'aide financière que l'Etat du Valais a accordé à votre projet de fusion ?

(Relance : Selon mes informations, il me semble que le soutien financier était de

-CHF pour les frais de l'étude de fusion,
-CHF en tant qu'aide financière de base,
-CHF en tant qu'aide supplémentaire.)

3.2. Pensez-vous que ce montant était approprié pour votre cas de fusion?

- **Considérez-vous que ce soutien financier a joué un rôle décisif pour**
- **la décision de débiter le processus de fusion ?**

☐ Très décisif ☐ plutôt décisif ☐ plutôt pas décisif ☐ pas du tout décisif

- **le résultat du vote populaire ?**

☐ Très décisif ☐ plutôt décisif ☐ plutôt pas décisif ☐ pas du tout décisif

3.3. La fusion se serait-elle aussi faite si on avait diminué le soutien financier de moitié ?

☐ Assurément oui ☐ plutôt oui ☐ plutôt non ☐ assurément non

- 4. Améliorations du système d'incitations financières**
- 4.1. Avez-vous des remarques à formuler par rapport au système d'incitations financières valaisan ?**
- 4.2. Auriez-vous des propositions pour modifier le système d'incitations financières valaisan?**
- 4.3. Suite à une fusion, il se peut que la nouvelle commune reçoive moins de péréquation financière qu'avant la fusion. Dans certains cantons ces pertes sont compensées par le canton pendant plusieurs années après la fusion. Pensez-vous qu'une telle compensation puisse accroître les incitations à la fusion ?**
o Assurément oui o plutôt oui o plutôt non o assurément non
- 5. Mesures incitatives non monétaires (cas concret de la fusion)**
- 5.1. Le canton a-t-il mis à votre disposition du matériel d'information ?**
- Si oui, qu'est-ce qui a été particulièrement utile ? Qu'est-ce qui manque ?
- Si non, auriez-vous souhaité plus d'informations de la part du canton ?
- 5.2. Le canton vous a-t-il conseillé pendant votre processus de fusion ?**
- Comment ce conseil s'est-il concrètement déroulé ?
- Qu'aviez-vous trouvé particulièrement bien ?
- Qu'est-ce que le canton devrait améliorer ?
- 5.3. Votre projet de fusion a-t-il obtenu un soutien au niveau politique cantonal ?**
- Si oui, comment ce soutien s'est-il concrètement déroulé ?
- Si oui, comment ce soutien a-t-il influencé le processus de fusion ?
- Si non, pensez-vous qu'un soutien politique aurait été important ?
- 5.4. La fusion se serait-elle aussi faite sans un soutien non monétaire du canton ?**
o Assurément oui o plutôt oui o plutôt non o assurément non
- 6. Améliorations du système d'incitations non monétaires**
- 6.1. Avez-vous des remarques à formuler par rapport au soutien non monétaire aux fusions du canton ?**
- 6.2. Avez-vous des propositions de mesures incitatives non monétaires qui permettraient au canton de soutenir les fusions de communes ?**
- 6.3. Dans le canton de Fribourg, la nouvelle loi relative à l'encouragement aux fusions de communes prévoit l'établissement d'un plan de fusions au niveau des districts. Ce plan de fusion implique chaque commune dans un projet de fusion éventuelle. Pensez-vous que l'établissement d'un plan de fusion puisse accroître les incitations à la fusion ?**
o Assurément oui o plutôt oui o plutôt non o assurément non
- 6.4. Pensez-vous que le canton devrait aussi recourir à des incitations négatives à la fusion?**
- 6.5. Quelle est votre position par rapport au thème de la fusion forcée ?**

7. Questions récapitulatives

7.1. Globalement, comment évaluez-vous le soutien obtenu de la part du canton?

☐ Excellent ☐ très bien ☐ bien ☐ satisfaisant ☐ suffisant ☐ insuffisant

7.2. Quelle importance ce soutien cantonal a-t-il eu par rapport à la réussite de votre fusion ?

☐ Extrême ☐ très forte ☐ forte ☐ modérée ☐ faible ☐ très faible ☐ nul

7.3. Maintenant je vous demande de classer ces 5 mesures incitatives cantonales selon l'importance qu'elles ont eues pour la réussite de votre projet de fusion.

- *Subvention des frais d'étude*
- *Contribution financière au moment de la fusion*
- *Soutien administratif*
- *Soutien politique*
- *Documentation/matériel d'information*

Indiquez-moi, s'il vous plaît, quelle est selon vous la distance entre les rangs : est-elle

☐ extrême ☐ très forte ☐ forte ☐ modérée ☐ faible ☐ très faible ☐ nulle ?

Interviewleitfaden « laufende Fusion »

Einleitung

Kurz einige einleitende Worte um mich vorzustellen und den Kontext des Interview zu erläutern. Ich mache ein Masterstudium in „Politik und Öffentliches Management“ am Hochschulinstitut für Öffentliche Verwaltung von Lausanne. Im Rahmen meiner Master-Arbeit beschäftige ich mich mit kantonalen Finanzhilfen für Gemeindefusionen im Kanton Wallis. Ich möchte den Sichtpunkt der Walliser Gemeinden besser kennen lernen. Aus diesem Grund führe ich Interviews mit Gemeindepräsidenten, deren Gemeinde in ein Fusionsprojekt involviert war oder ist.

Ich werde Ihnen gleich eine Reihe von Fragen stellen. Es gibt keine richtigen oder falschen Antworten; ich interessiere mich für Ihre Meinung. Wenn Sie nichts dagegen haben, würde ich das Interview gerne aufzeichnen (um Ihre Aussagen während der Analyse nicht zu verfälschen). Alle mir anvertrauten Informationen werden selbstverständlich mit vollster Vertraulichkeit behandelt. Falls Sie die Fragen nicht verstehen, zögern Sie nicht, mich zu unterbrechen.

Haben sie noch Bemerkungen bevor wir anfangen?

1. Angaben zum Fusionsprozess

1.1. Wann wurde die Idee einer Fusion zuerst lanciert? Von wem?

1.2. Was waren die wichtigsten Gründe, weshalb das Fusionsprojekt in Angriff genommen wurde?

1.3. Welches sind die wichtigsten Erwartungen der Gemeinde bezüglich der Fusion?

1.4. Welches sind die wichtigsten Ängste der Gemeinde bezüglich der Fusion?

2. Rolle des Kantons

2.1. Welche Rolle spielt der Staat Wallis in Ihrem Fusionsprozess?

3. Finanzielle Fördermassnahmen

3.1. Können Sie mir den Betrag nennen, welchen der Staat Wallis ihrem Fusionsprojekt im Falle eines Erfolgs zuspricht?

*(Nach meinen Informationen scheint es, dass es sich um
.....Franken für die Fusionsstudie,
.....Franken für den Grundbetrag und
.....Franken für die zusätzliche Hilfe gehandelt.)*

3.2. Denken Sie, dass dieser Betrag passend für Ihren Fusionsfall ist?

3.3. Denken Sie, dass diese Finanzhilfe eine entscheidende Rolle

- für die Entscheidung den Fusionsprozess zu starten gespielt hat?

☐ sehr entscheidend ☐ eher entscheidend ☐ eher nicht entscheidend ☐ gar nicht entscheidend

- für das Abstimmungsergebnis spielen wird?

☐ sehr entscheidend ☐ eher entscheidend ☐ eher nicht entscheidend ☐ gar nicht entscheidend

3.4. Denken Sie, dass Ihre Fusion die gleichen Erfolgchancen hätte, wenn der Fusionsbeitrag um die Hälfte niedriger wäre?

☐ Sicher ja ☐ eher ja ☐ eher nein ☐ sicher nein

- 4. Verbesserungen der finanziellen Förderpraxis**
- 4.1. Haben Sie Bemerkungen bezüglich der finanziellen Förderpraxis für Gemeindefusionen des Staates Wallis?**
- 4.2. Wie würden Sie die finanzielle Förderpraxis des Kantons Wallis verändern, wenn Sie könnten?**
- 4.3. In Folge einer Fusion kann es sein, dass die neue Gemeinde weniger Finanzausgleich bezieht als vor der Fusion. In einigen Kantonen werden solche Finanzausgleichsverluste durch den Staat während einigen Jahren nach der Fusion kompensiert. Denken Sie, dass eine solche Kompensierung die Fusionsanreize erhöhen könnte?**
- ☐ Sicher ja ☐ eher ja ☐ eher nein ☐ sicher nein
- 5. Nichtmonetäre Förderungsmassnahmen (konkreter Fusionsfall)**
- 5.1. Stellt der Staat Ihnen Informationsmaterial zur Verfügung?**
- Wenn ja, was ist besonders nützlich? Was fehlt?
 - Wenn nein, wünschen Sie mehr Information seitens des Staates?
- 5.2. Berät der Kanton sie während Ihres Fusionsprozesses?**
- Wie gestaltet sich diese Beratung konkret?
 - Was finden Sie besonders gut?
 - Was könnte der Kanton verbessern?
- 5.3. Erfährt Ihr Fusionsprojekt auch Unterstützung von der politischen Ebene des Kantons?**
- Wenn ja, wie gestaltet sich diese konkret?
 - Wenn ja, wie wirkt sie sich Ihrer Meinung nach auf Ihren Fusionsprozess aus?
 - Wenn nein, denken Sie, dass diese wichtig wäre?
- 5.4. Denken Sie, dass die Erfolgchancen Ihrer Fusion ohne kantonale Unterstützung nicht monetärer Art gleich wären?**
- ☐ Sicher ja ☐ eher ja ☐ eher nein ☐ sicher nein
- 6. Verbesserungen der nicht monetären Förderpraxis**
- 6.1. Haben Sie Bemerkungen bezüglich der nicht monetären Förderpraxis für Gemeindefusionen des Staates Wallis?**
- 6.2. Haben Sie Vorschläge für nicht monetäre Fördermassnahmen mit denen der Staat Gemeindefusionen unterstützen könnte?**
- 6.3. Im Kanton Freiburg sieht das neue Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse das Erstellen eines Fusionsplans auf Bezirksebene vor. Dieser würde jede Gemeinde in ein eventuelles Fusionsprojekt einbeziehen. Denken sie, dass die Erstellung eines Fusionsplanes die Fusionsanreize erhöhen könnte?**
- ☐ Sicher ja ☐ eher ja ☐ eher nein ☐ sicher nein
- 6.4. Denken Sie, dass der Kanton auch negative Fusionsanreize einsetzen sollte?**
- 6.5. Wie stehen Sie zum Thema Zwangsfusion?**

7. Zusammenfassende Fragen

7.1. Wie beurteilen Sie insgesamt die vom Kanton erhaltene Unterstützung?

☐ ausgezeichnet ☐ sehr gut ☐ gut ☐ befriedigend ☐ genügend ☐ nicht genügend

7.2. Wie gross ist die Bedeutung der Leistungen des Kantons für den Erfolg Ihrer Fusion?

☐ extrem gross ☐ sehr gross ☐ gross ☐ mässig ☐ klein ☐ sehr klein ☐ nichtig

7.3. Ich darf Sie jetzt bitten, diese 5 kantonalen Fördermassnahmen nach der Wichtigkeit, welche diese für den Erfolg ihres Fusionsprojektes haben, zu ordnen.

- *Subvention der Fusionsstudie*
- *Finanzieller Beitrag bei Fusionserfolg*
- *Administrative Unterstützung*
- *Politische Unterstützung*
- *Dokumentation/Informationsmaterial*

Sagen Sie mir, bitte, wie gross der Unterschied zwischen den verschiedenen Rängen für Sie ist. Ist er

☐ extrem gross ☐ sehr gross ☐ gross ☐ mässig ☐ klein ☐ sehr klein ☐ nichtig?

Interviewleitfaden « erfolgreiche Fusion »

1. Angaben zum Fusionsprozess

1.1. Wann wurde die Idee einer Fusion zuerst lanciert? Von wem?

1.2. Was waren die wichtigsten Gründe, weshalb das Fusionsprojekt in Angriff genommen wurde?

1.3. Welches waren die wichtigsten Erwartungen der Gemeinde bezüglich der Fusion?

1.4. Welches waren die wichtigsten Ängste der Gemeinde bezüglich der Fusion?

2. Rolle des Kantons

2.1. Welche Rolle spielte der Staat Wallis in Ihrem Fusionsprozess?

3. Finanzielle Fördermassnahmen

3.1. Können Sie mir den Betrag nennen, welchen der Staat Wallis ihrem Fusionsprojekt zugesprochen hat?

(Nach meinen Informationen scheint es, dass es sich um

-*Franken für die Fusionsstudie,*
-*Franken für den Grundbetrag und*
-*Franken für die zusätzliche Hilfe gehandelt.)*

3.2. Denken Sie, dass dieser Betrag passend für Ihren Fusionsfall war?

3.3. Denken Sie, dass diese finanzielle Unterstützung eine entscheidende Rolle

- **für die Entscheidung den Fusionsprozess zu starten gespielt hat?**

☐ sehr entscheidend ☐ eher entscheidend ☐ eher nicht entscheidend ☐ gar nicht entscheidend

- **für das Abstimmungsergebnis gespielt hat?**

☐ sehr entscheidend ☐ eher entscheidend ☐ eher nicht entscheidend ☐ gar nicht entscheidend

3.4. Hätte die Fusion auch dann stattgefunden, wenn der Fusionsbeitrag um die Hälfte niedriger gewesen wäre?

☐ Sicher ja ☐ eher ja ☐ eher nein ☐ sicher nein

4. Verbesserungen der finanziellen Förderpraxis

4.1. Haben Sie Bemerkungen bezüglich der Finanzhilfe für Gemeindefusionen des Staates Wallis?

4.2. Wie würden Sie die Finanzhilfe für Gemeindefusionen verändern?

4.3. In Folge einer Fusion kann es sein, dass die neue Gemeinde weniger Finanzausgleich bezieht als vor der Fusion. In einigen Kantonen werden solche Finanzausgleichsverluste durch den Staat während einigen Jahren nach der Fusion kompensiert.

Denken Sie, dass eine solche Kompensierung die Fusionsanreize erhöhen könnte?

☐ Sicher ja ☐ eher ja ☐ eher nein ☐ sicher nein

5. Nichtmonetäre Förderungsmassnahmen

5.1. Hat der Staat Ihnen Informationsmaterial zur Verfügung gestellt?

- Wenn ja, was war besonders nützlich? Was fehlte?
- Wenn nein, hätten Sie mehr Information seitens des Staates gewünscht?

5.2. Hat der Kanton sie während Ihres Fusionsprozesses beraten?

- Wie gestaltete sich diese Beratung konkret?
- Was fanden Sie besonders gut?
- Was könnte der Kanton verbessern?

5.3. Hat Ihr Fusionsprojekt auch Unterstützung von der politischen Ebene des Kantons erfahren?

- Wenn ja, wie gestaltete sich diese konkret?
- Wenn ja, wie wirkte sie sich Ihrer Meinung nach auf Ihren Fusionsprozess aus?
- Wenn nein, denken Sie, dass diese wichtig gewesen wäre?

5.4. Wäre die Fusion auch ohne kantonale Unterstützung nicht monetärer Art zustande gekommen?

☐ Sicher ja ☐ eher ja ☐ eher nein ☐ sicher nein

6. Verbesserungen der nicht monetären Förderpraxis

6.1. Haben Sie Bemerkungen bezüglich der nicht monetären Förderpraxis für Gemeindefusionen des Staates Wallis?

6.2. Haben Sie Vorschläge für nicht monetäre Fördermassnahmen mit denen der Staat Gemeindefusionen unterstützen könnte?

6.3. Im Kanton Freiburg sieht das neue Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse das Erstellen eines Fusionsplans auf Bezirksebene vor. Dieser würde jede Gemeinde in ein eventuelles Fusionsprojekt einbeziehen. Denken sie, dass die Erstellung eines Fusionsplanes die Fusionsanreize erhöhen könnte?

☐ Sicher ja ☐ eher ja ☐ eher nein ☐ sicher nein

6.4. Denken Sie, dass der Kanton auch negative Fusionsanreize einsetzen sollte?

☐ Sicher ja ☐ eher ja ☐ eher nein ☐ sicher nein

6.5. Wie stehen Sie zum Thema Zwangsfusion?

7. Zusammenfassende Fragen

7.1. Wie beurteilen Sie insgesamt die vom Kanton erhaltene Unterstützung?

☐ ausgezeichnet ☐ sehr gut ☐ gut ☐ befriedigend ☐ genügend ☐ nicht genügend

7.2. Wie gross war die Bedeutung der Leistungen des Kantons für den Erfolg Ihrer Fusion?

☐ extrem gross ☐ sehr gross ☐ gross ☐ mässig ☐ klein ☐ sehr klein ☐ nichtig

7.3. Ich darf Sie jetzt bitten, diese 5 staatlichen Fördermassnahmen nach der Wichtigkeit, welche diese für den Erfolg ihres Fusionsprojektes haben, zu ordnen.

- *Subvention der Fusionsstudie*
- *Finanzieller Beitrag bei Fusionserfolg*
- *Administrative Unterstützung*
- *Politische Unterstützung*
- *Dokumentation/Informationsmaterial*

Interviewleitfaden « abgebrochene Fusion »

1. Angaben zum Fusionsprozess

Der erste Fragenblock betrifft den Fusionsprozess im Allgemeinen.

1.1. Wann wurde die Idee einer Fusion zuerst lanciert? Von wem?

1.2. Was waren die wichtigsten Gründe, weshalb das Fusionsprojekt in Angriff genommen wurde?

1.3. Welches waren die wichtigsten Erwartungen der Gemeinde bezüglich der Fusion?

1.4. Welches waren die wichtigsten Ängste der Gemeinde bezüglich der Fusion?

2. Rolle des Kantons

2.1. Welche Rolle spielte der Staat Wallis in Ihrem Fusionsprozess?

3. Finanzielle Fördermassnahmen

3.1. Können Sie mir den Betrag nennen, welchen der Staat Wallis Ihrem Fusionsprojekt im Erfolgsfall zugesprochen hätte?

(Nach meinen Informationen scheint es, dass es sich um

-Franken für die Fusionsstudie,
-Franken für den Grundbetrag und
-Franken für die zusätzliche Hilfe gehandelt.)

3.2. Denken Sie, dass dieser Betrag passend war?

3.3. Denken Sie, dass diese Finanzhilfe eine entscheidende Rolle

- **für die Entscheidung den Fusionsprozess zu starten gespielt hat?**

☐ sehr entscheidend ☐ eher entscheiden ☐ eher nicht entscheidend ☐ gar nicht entscheidend

- **für das Abstimmungsergebnis gespielt hat?**

☐ sehr entscheidend ☐ eher entscheiden ☐ eher nicht entscheidend ☐ gar nicht entscheidend

3.4. Hätte die Fusion stattgefunden, wenn der Fusionsbeitrag um doppelt so hoch gewesen wäre?

☐ Sicher ja ☐ eher ja ☐ eher nein ☐ sicher nein

4. Verbesserungen der finanziellen Förderpraxis

4.1. Haben Sie Bemerkungen bezüglich der Finanzhilfe für Gemeindefusion des Staates Wallis?

4.2. Wie würden Sie die Finanzhilfe für Gemeindefusionen des Staates Wallis verändern?

4.3. In Folge einer Fusion kann es sein, dass die neue Gemeinde weniger Finanzausgleich bezieht als vor der Fusion. In einigen Kantonen werden solche Finanzausgleichsverluste durch den Staat während einigen Jahren nach der Fusion kompensiert.

Denken Sie, dass eine solche Kompensierung die Fusionsanreize erhöhen könnte?

☐ Sicher ja ☐ eher ja ☐ eher nein ☐ sicher nein

5. Nichtmonetäre Förderungsmassnahmen

5.1. Hat der Staat Ihnen Informationsmaterial zur Verfügung gestellt?

- Wenn ja, was war besonders nützlich? Was fehlte?
- Wenn nein, hätten Sie mehr Information seitens des Staates gewünscht?

5.2. Hat der Kanton sie während Ihres Fusionsprozesses beraten?

- Wie gestaltete sich diese Beratung konkret?
- Was fanden Sie besonders gut?
- Was könnte der Kanton verbessern?

5.3. Hat Ihr Fusionsprojekt auch Unterstützung von der politischen Ebene des Kantons erfahren?

- Wenn ja, wie gestaltete sich diese konkret?
- Wenn ja, wie wirkte sie sich Ihrer Meinung nach auf Ihren Fusionsprozess aus?
- Wenn nein, denken Sie, dass diese wichtig gewesen wäre?

5.4. Denken Sie, dass die Erfolgchancen Ihrer Fusion ohne kantonale Unterstützung nicht monetärer Art gleich gewesen wären?

☐ Sicher ja ☐ eher ja ☐ eher nein ☐ sicher nein

6. Verbesserungen der nicht monetären Förderpraxis

6.1. Haben Sie Bemerkungen bezüglich der nicht monetären Förderpraxis für Gemeindefusionen des Staates Wallis?

6.2. Haben Sie Vorschläge für nicht monetäre Fördermassnahmen mit denen der Staat Gemeindefusionen unterstützen könnte?

6.3. Im Kanton Freiburg sieht das neue Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse das Erstellen eines Fusionsplans auf Bezirksebene vor. Dieser würde jede Gemeinde in ein eventuelles Fusionsprojekt einbeziehen. Denken sie, dass die Erstellung eines Fusionsplanes die Fusionsanreize erhöhen könnte?

☐ Sicher ja ☐ eher ja ☐ eher nein ☐ sicher nein

6.4. Denken Sie, dass der Kanton auch negative Fusionsanreize einsetzen sollte?

6.5. Wie stehen Sie zum Thema Zwangsfusion?

7. Zusammenfassende Fragen

7.1. Wie beurteilen Sie insgesamt die vom Kanton erhaltene Unterstützung?

☐ ausgezeichnet ☐ sehr gut ☐ gut ☐ befriedigend ☐ genügend ☐ nicht genügend

7.2. Wie gross ist die Bedeutung der Leistungen des Kantons für den Erfolg eines Fusionsprojektes?

☐ extrem gross ☐ sehr gross ☐ gross ☐ mässig ☐ klein ☐ sehr klein ☐ nichtig

7.3. Ich darf Sie jetzt bitten, diese 5 staatlichen Fördermassnahmen nach der Wichtigkeit, welche diese Ihrer Meinung nach für den Erfolg eines Fusionsprojektes haben, zu ordnen.

- *Subvention der Fusionsstudie*
- *Finanzieller Beitrag bei Fusionserfolg*
- *Administrative Unterstützung*
- *Politische Unterstützung*
- *Dokumentation/Informationsmaterial*

Sagen Sie mir, bitte, wie gross der Unterschied zwischen den verschiedenen Rängen für Sie ist. Ist er

☐ extrem gross ☐ sehr gross ☐ gross ☐ mässig ☐ klein ☐ sehr klein ☐ nichtig?

Annexe 6 : Résumé par question des entretiens

1.1.	Raisons principales pour entamer un projet de fusion
A	Les tâches communales sont de plus en plus difficiles et complexes, les dossiers toujours plus volumineux. Une fusion permettrait une utilisation plus raisonnable des ressources en profitant des synergies.
B	La loi sur les communes avait ordonné que les communes essaient d'établir des concepts de fusions.
C	L'initiative de la commune voisine a été prise comme une chance, une occasion.
D	La commune avait sollicité la commune de X pour fusionner, mais sans succès. D'autre part, ses deux voisines ne trouvaient plus de candidats disposés à entrer dans les conseils communaux et bourgeoisiaux.
E	Il y avait une bonne collaboration intercommunale avec nos voisines : les communes sont liées par la même route et ont beaucoup de points en commun.
F	Des soucis pour l'avenir apparaissaient, notamment au niveau des finances ou de la charge de travail. On avait un problème pour trouver des candidats. Beaucoup de tâches sont déléguées par le canton à l'échelon communal. Il y a un manque de compétences spécifiques dans certains domaines.
G	L'élément déclenchant a été le changement de la péréquation intercommunale. Il est difficile et lourd d'administrer et de gérer une toute petite commune. On ne trouve pas forcément les compétences requises.
H	Les communes exerçaient de plus en plus de tâches ensemble et le nombre des tâches augmente. Il n'y a donc pas de raison que l'administration et l'exécutif restent séparés. Il s'agit d'avoir plus de poids, c'est important pour recevoir des subventions. Une fusion faciliterait l'organisation des activités touristiques.
I	Le projet a été lancé à la demande de la commune voisine.
J	En comparaison avec H, on peut constater un manque de professionnalisme dans la manière de gérer une commune. Tout le monde a les mêmes problèmes. Cette fusion aurait été un modèle pour le Valais en regroupant des communes de montagne et de plaine. Avec une fusion, toutes les communes auraient eu les mêmes conditions.
K	Dans une petite commune, de moins en moins de services sont disponibles : poste, magasin du village, école. L'attractivité diminue, les impôts et les taxes sont plus élevés. La commune a des coûts plus élevés parce qu'elle est autonome. Une collaboration ou une fusion est le futur. De plus en plus de tâches sont déléguées aux communes et ces dernières doivent aussi plus participer financièrement : dans un tel contexte, il est impossible pour les petites communes de tout faire. Il manque simplement les ressources dans les petites communes.
L	La première raison était la possibilité de baisser les impôts. Les relations avec la commune de E sont très bonnes (église, école, bourgeoisie). Géographiquement, cela faisait sens que la commune participe. Au niveau du recrutement des autorités communales, c'est difficile de trouver des gens prêts à assumer une charge.
M	La commune est confrontée au vieillissement de sa population et à un mauvais potentiel de développement. L'attractivité de la commune augmenterait avec la taille.

1.3.	Attentes par rapport à la fusion
A	Il n'existe pas de vraies nécessités de fusionner. C'est difficile de dire quelles sont les attentes : proposer du terrain à bâtir plus attractif dans la montagne ou peut-être développer le tourisme.
B	La fusion aurait apporté une manière de penser suprarégionale et orientée vers l'avenir. Mais ce n'était pas assez pour la population qui pense à petite échelle.
C	Divers avantages ont été avancés : l'augmentation de l'efficacité et un meilleur potentiel de développement. La fusion aurait aussi amené des avantages majeurs pour la région et pour le développement de tout le Haut-Valais.
D	Il y avait le désir de professionnaliser l'administration communale et d'atteindre une taille minimale de 1'000 habitants afin d'assurer un service aux citoyens. Un intérêt financier existait aussi, notamment en termes de redevances hydrauliques. Cela permet d'éviter le gaspillage. Il faut avoir des gens qui font le boulot professionnellement et de qui on peut aussi exiger des choses, parce que ce n'est plus du bénévolat.
E	Il ne s'agit pas d'élargir le territoire de la commune. C'est plutôt un partenariat qui a grandi et est arrivé au stade de fusion parce que les communes ont beaucoup de choses en commun, qu'elles travaillent bien ensemble et s'entendent.
F	Les attentes étaient d'offrir des structures plus professionnelles pour le citoyen (= le client), d'augmenter la qualité des services, d'avoir plus de poids dans la région.
G	Il fallait trouver des compétences, proposer des services plus professionnels, diminuer les charges, survivre financièrement.
H	Il existait des attentes en matière d'aménagement du territoire car aujourd'hui il n'y pratiquement plus de terrains à bâtir. Il y avait aussi l'envie d'avoir plus de poids dans la politique régionale, de mieux coordonner des tâches et d'arriver à certaines économies à long terme.
I	La commune n'a pas d'intérêt particulier à fusionner. En termes d'organisation, de finances et autres, il n'y a pas d'attentes, sauf peut-être au niveau sentimental. Sinon, vu que la loi va changer bientôt, la commune a intérêt à fusionner maintenant pour recevoir plus d'aide financière.
J	Une fusion aiderait à la professionnalisation de l'administration et rendrait les postes communaux plus attractifs.
K	Les attentes étaient d'offrir des services meilleurs et plus efficaces pour les citoyens, de diminuer les impôts et les taxes. Il y avait aussi l'espoir que plus de personnes viennent habiter dans la commune grâce à une zone à bâtir attractive, ce qui aiderait à réanimer la vie de village et à lutter contre le vieillissement de la population.
L	Il y avait le maintien des écoles dans les communes de montagnes, la lutte contre l'exode de la population, des synergies nouvelles ainsi que la professionnalisation du personnel permettant d'avoir des experts pour chaque domaine.
M	La fusion offrira des synergies entre une commune de montagne et une commune de plaine. Cela est important pour les gens quand ils choisissent où s'installer. Cela pourrait conduire à l'augmentation de la population et à des synergies au niveau des travaux publics.

1.4. Craintes par rapport à la fusion	
A	Tout au début, il y avait des craintes par rapport à la situation financière de la commune voisine. Aujourd'hui, les négociations ont montré que ce n'était pas une crainte fondée.
B	Il y avait la peur de ne plus avoir tous les services dans le village, de perdre son autonomie et son identité. Les peurs étaient majoritaires. [D'ailleurs, quand nous avons posé la question par rapport aux attentes, le président a d'abord parlé des peurs]
C	A titre personnel, il n'avait pas de craintes. Mais la population des petites communes avait peur de perdre son identité et son autonomie, d'avoir moins de poids à l'intérieur de la nouvelle commune puisque chaque voix sera noyée dans un plus grand ensemble.
D	Dans la commune, il n'y avait pas de craintes (parce que les gens sont très ouverts). Les villages à côté avaient plus peur de perdre leur identité.
E	C'étaient essentiellement des peurs financières. La péréquation pour la nouvelle commune n'est pas encore connue. La mise en commun du reste ne pose pas trop de problèmes. La grande commune qui absorbe les petites ne sait pas quelles charges elle devra assumer par la suite. Aujourd'hui, c'est encore plus spécial, parce que la péréquation financière est en train d'être modifiée.
F	Le président n'avait pas de peurs. Le conseil communal devait s'habituer à l'idée de la fusion au début, mais a soutenu unanimement la fusion. Mais il y avait des peurs parmi la population : perte de voix, perte d'image; perte du « Heimatgefühl ». Les peurs se sont aiguisées avant la votation.
G	Pour une petite commune, il existe la peur d'être mangée par la grande, la peur de perdre l'identité de la commune, son nom et son autonomie. L'autonomie est vue ici comme une façon de gérer les affaires en assemblée primaire, avec une démocratie très directe. Chez certains, il y avait aussi la peur de perdre l'école ou certains services comme la bibliothèque, la crainte que la grande commune n'ait pas les mêmes soucis de leur confort et de leur infrastructure ; la peur du changement en général.
H	Il y avait peu de peurs dans cette commune très multiculturelle, à part la crainte que les impôts puissent augmenter parce que les autres communes n'avaient pas toutes une bonne situation financière. Certains « indigènes » avaient peur de perdre leur identité, mais sinon mais c'était plutôt des raisons pragmatiques et économiques qui étaient au centre.
I	C'est une charge supplémentaire, mais une charge facile à assumer. La population ne comprend pas pourquoi on devrait s'embarrasser avec des alpages et des rochers.
J	Il y avait des peurs très fortes dans la population. La commune a des infrastructures neuves et il y avait la peur de devoir payer pour les autres pour mettre à jour leurs infrastructures (crainte de devoir subventionner des communes pauvres). La perte d'autonomie, le fait de ne plus pouvoir décider tout seul étaient aussi craints. Le président ne partage pas ces peurs.
K	Au début, il y avait des craintes dans la population. Mais elle a été intégrée et informée dès le début dans le processus. Il y avait surtout la peur que la petite commune ne soit pas représentée dans le nouveau conseil communal et aussi des craintes par rapport à l'agriculture.
L	La population craignait une perte d'identité. Mais l'expérience montre que cela n'est pas le cas (la commune voisine consiste en plusieurs hameaux qui ont gardé leur identité). Il y avait aussi la perte d'une certaine indépendance, la peur que les décisions soient prises ailleurs : le président ne partage pas ces craintes.
M	Il y a des grandes peurs d'être « avalé » par la plus grande commune, de perdre son autonomie et de n'avoir plus d'investissements dans la commune de montagne.

2.1.	Rôle de l'Etat
A	Le rôle du canton a changé durant le processus de fusion. L'intérêt semble plus vif après l'échec de la "Grossfusion" en février.
B	La ligne du canton par rapport aux fusions de communes n'est pas assez claire. Il est sur la retenue, n'exerce pas de pression. Les communes ne se sentent pas obligées de fusionner. Le canton devrait plus s'impliquer.
C	Le canton doit définir les conditions cadre pour la fusion. Concrètement, ce rôle a été perçu de deux manières : d'un côté, le canton a fourni un bon soutien moral et financier ; de l'autre, il y avait des lois qui empêchaient le bon déroulement de la fusion et là, le canton n'a pas été flexible.
D	Les fonctionnaires de l'Etat ont surtout accompagné la fusion sous l'angle financier. Il y a aussi un soutien logistique pour tout ce qui concerne les règlements qu'il faut adapter à cause de la fusion.
E	La loi sur les communes exige l'établissement de concepts de fusion. Même si cela n'a pas toujours été pris au sérieux, c'est quand même comme ça que le processus de fusion a été lancé. L'ordre d'établir un tel concept a certainement accéléré le processus.
F	Au début, la relation avec le canton était distante. Dans la loi sur les communes, le canton ordonne aux districts de réfléchir à des concepts de fusion. Mais au début, il n'y avait que la loi. Cela donnait l'impression que le canton avait créé une disposition légale sans savoir ce qu'elle impliquait concrètement. Une fois l'étude de fusion établie, le soutien du canton a été meilleur et plus clair.
G	Le changement de la loi sur les communes était une incitation à la fusion. La commune était consciente de toutes les contraintes que le canton lui imposait. Ensuite, il y a le changement de la péréquation : cela met la commune au pied du mur, c'est une incitation très forte.
H	Au niveau légal, le canton a rempli sa mission en créant des bases pour des fusions de communes. Mais il faudrait que le canton devienne plus actif même si c'est toujours difficile à cause de l'autonomie communale. Le canton a bien soutenu la fusion, mais il n'a pas beaucoup de marge de manœuvre pour encourager ou forcer les fusions. A l'avenir, il devrait encore mieux définir les conditions cadre.
I	La commune dispose d'un soutien juridique par l'Etat du Valais. Le service des communes a donné des informations nécessaires au bureau qui fait l'étude de fusion. Cela reste un rôle pas très actif. Mais quand la commune demande de l'information, le service répond.
J	L'Etat a dès le début joué un bon rôle. Il y avait des indications claires, un cahier des charges qui explique comment il faut faire. Les communes concernées ont aussi été invitées à Sion. Le canton a pris position très vite et très bien, en toute honnêteté. Jusqu'au moment de la RPT II, la collaboration avec le canton était excellente. La RPT II a été ensuite une catastrophe.
K	L'Etat a informé la commune sur les bases légales et l'a conseillée. Il y a eu plusieurs séances avec les services administratifs. Le canton a joué un rôle de conseil et d'information.
L	La commune a obtenu le soutien politique nécessaire et elle va aussi recevoir de l'aide financière. En ce sens, le canton a joué son rôle correctement. Sur le plan opérationnel, le canton n'a rien fait (ce sont les communes concernées et bureau mandaté qui ont fait le travail). Mais c'est bien comme cela, les fusions doivent venir depuis en bas et le canton ne doit pas diriger une fusion. Il n'y avait pas de pression du côté du canton.
M	Le canton joue un rôle marginal, secondaire. Le plus important est qu'il paie l'étude de fusion sinon une petite commune ne se lancerait pas dans un projet. Et vers la fin de la fusion, un soutien important est venu de la part du canton. Mais il ne peut pas vraiment faire plus, cela reste l'affaire des communes. C'est important que le canton soit là aux séances importantes et qu'il explique l'aspect financier.

3.2.	Adéquation du montant de l'aide financière
A	C'est difficile à dire en ce moment. A première vue, le montant semble adéquat, mais il faudra voir en termes d'infrastructures à réaliser et de projets futurs.
B	Non, le montant n'était clairement pas assez grand. Comme il s'agissait d'une grande fusion, le montant aurait dû être plus élevé.
C	L'aide financière n'était pas assez grande pour faire taire les discussions sur la RPT II. Cette dernière était plus importante pour certaines communes que l'aide unique. La péréquation appartient à chaque commune seule, l'aide financière doit être partagée.
D	Le soutien financier a été surtout apprécié, mais aussi approprié : il faut tout coordonner, mettre ensemble (par exemple le réseau d'eau potable). Il y a beaucoup d'investissements à faire.
E	C'est difficile à dire. Le montant ne durera que pour une certaine période et il faut regarder plus loin que 5 ans. Il y a des recettes qui ne viendront plus (les impôts sont mis au niveau de la commune la moins chère) et le territoire sera plus grand. Le président aurait naturellement pris un montant plus élevé, mais le montant promis correspond à la législation. C'est à peu près à quoi il s'attendait.
F	Oui, le montant était absolument correct. Le canton aurait donné le maximum possible. L'incitation d'oser la fusion était là.
G	Oui, c'est probablement adéquat. D'un côté, c'est suffisant pour que cela soit un plus, de l'autre, la commune n'a pas l'impression de gagner le magot. C'est assez.
H	Puisque la commune est financièrement forte, et le serait restée après la fusion, le montant était approprié. Le problème était plutôt les pertes de la péréquation financière. Mais le montant d'aide financière était approprié.
I	Avec le système actuel d'incitations, la commune s'en sort juste financièrement. Avec le nouveau système prévu, cela ne serait plus assez. Cet argent, c'est le minimum pour que la commune s'en sorte qu'elle puisse expliquer à la population qu'elle fait une opération correcte.
J	Oui, le montant est juste et adéquat.
K	Les communes avaient négocié avec le canton pour recevoir plus d'aide parce qu'il s'agissait d'une fusion de six communes. Le montant était juste, mais les communes auraient pu encore obtenir plus. Il y avait des négociations en cours, mais cela dépendait aussi du Grand Conseil.
L	C'est un montant correct, mais si le canton donnait plus, la commune le prendrait aussi. Cependant, le montant financier du canton ne doit pas être la raison principale pour une fusion.
M	Dans le cas d'une fusion à deux, le montant est adéquat. En comparaison avec les autres fusions, c'est un peu le juste milieu. Pour une période de 10 ans, le montant total est relativement bien.

3.3.	Importance de l'aide financière pour la décision de débiter le processus de fusion
(1)	
A	L'aide financière n'a pas joué un grand rôle parce que les deux communes étaient financièrement saines. Cela dépend toujours pour quelle raison on veut fusionner : si le motif est financier, l'aide financière joue un grand rôle.
B	L'aide financière a été décisive pour débiter le processus. C'était bien de savoir que le canton donnait de l'argent.
C	-

D	L'aide financière n'a pas un rôle décisif parce qu'il ne faut pas uniquement voir l'aspect financier. Il y a beaucoup d'émotivité. L'aide financière est appréciable, mais pas déterminante.
E	La commune savait qu'il y aurait une aide financière, mais ce n'était pas décisif vu qu'on n'en connaissait pas encore la hauteur. Ce qui est principalement décisive, c'est la question : comment sera la future charge financière de la commune fusionnée ? (6.4. : 431-433)
F	Oui, c'est une incitation, surtout quand on a beaucoup de dettes. Cette aide permet que la fusion fasse sens. Cela ne sert à rien de transmettre toutes les charges et déficits existants à la nouvelle commune.
G	Ce qui a surtout incité était la menace de ne plus la recevoir, cette aide financière, à l'avenir.
H	Les aspects financiers sont toujours décisifs. Même si pour les villages, les raisons émotionnelles étaient plus importantes. Pour la grande commune, l'aspect financier est décisif.
I	Non, ce qui a été décisif était la demande de la commune voisine.
J	-
K	-
L	-
M	Non, c'était plutôt le fait de devoir changer quelque chose dans la commune, qui a été décisif. Mais par la suite, tout va changer avec la RPT II. Donc, c'est plus avantageux de fusionner maintenant, au moins on sait ce que l'on va obtenir en termes d'argent.

3.3. (2)	Importance de l'aide financière pour le résultat du vote populaire
A	La population est surtout concernée par l'aspect financier de la fusion (impôts, taxes etc.)
B	Le président estime que l'aide financière n'est pas beaucoup prise en compte dans la décision de la population. Pour les gens, la crainte de perdre leur identité était trop grande.
C	L'aide financière n'était pas décisive pour la population. Elle a été reléguée au second plan par la discussion sur la péréquation financière. Les présidents ont essayé de remettre l'argument de l'aide financière à l'ordre du jour, mais sans succès.
D	Ce n'est pas l'aide financière qui incite les gens à se mettre ensemble. L'espoir de trouver des gens qui ont une certaine compétence et qui sont prêts à s'engager pour la collectivité publique a plus compté. Pour réussir une fusion, il faut faire une excellente information de tous les citoyens. L'information, l'écoute du citoyen, un langage clair et pas compliqués sont primordiaux dans une fusion.
E	En ne regardant que l'aspect financier, la fusion ne se serait jamais faite. Cela montre la volonté de fusionner. Ce n'est pas une bonne affaire de fusionner. Les gens n'ont pas dit : parce qu'on reçoit ce montant, on fusionne, c'était plutôt une affaire de cœur. Mais si l'aide financière n'est pas décisive, cela ne veut pas dire qu'on en n'a pas besoin. L'aide financière est quand même importante. Plus le montant est grand, plus on est désireux de fusionner.
F	Non, c'était plutôt des émotions, des sentiments qui ont été décisifs au moment du vote. Le montant d'aide financière est plutôt décisif du point de vue de l'administration.
G	Pour la population, le soutien du canton n'a pas autant d'impact. Les gens sont plutôt axés sur la réalité communale.

H	-
I	Cela sera décisif. Certains qui veulent voter non se demandent ce qu'on va pouvoir faire avec la commune. Dans ce cas, on peut argumenter avec ce montant qui viendrait maintenant, mais plus après. Sans l'aide financière, la commune ne fusionnerait pas.
J	-
K	-
L	Les impôts et les émotions étaient plus importants. Une fusion ne se fait pas parce que le canton compense les dettes en donnant une aide. Cela ne devrait pas être comme cela.
M	Non, ce n'est pas décisif. Il y a d'autres aspects qui seront bien plus décisifs.

3.4.	Montant d'aide financière doublé/montant d'aide financière diminué de moitié
A	Si l'aide financière était diminuée, la commune ne tirerait pas d'avantages directs de la fusion. La population ne verrait plus de bonus à fusionner. L'aide financière est un argument dans ce cas.
B	-
C	-
D	Le montant n'était pas déterminant, la fusion se serait faite avec la moitié. L'aspect financier et la pérennité des communes, qui sont de vrais problèmes, n'intéressent pas les gens.
E	Il faut une aide financière dans tous les cas, surtout quand ce ne sont pas deux ou trois communes riches qui s'unissent. Dans le cas présent, l'argent ne jouait pas un grand rôle. Mais si une grande communes absorbe deux petites, l'aide financière est très importante, parce qu'on ne sait jamais ce que va donner le futur. Surtout si les impôts seront mis au niveau le plus bas. Chaque montant qui s'ajoute rend plus facile la fusion. Chaque montant en moins diminue les chances de réussite.
F	Peut-être. La population a regardé plus la nouvelle péréquation financière que le montant unique d'aide financière. Cela a fait qu'elle voyait une perte de péréquation en fusionnant.
G	Cela changerait surtout l'accueil de l'autre commune.
H	C'est dur à juger, parce qu'une commune a refusé très clairement, à cause de la RPT II. Même si on avait doublé le montant d'aide, les gens n'auraient probablement pas accepté.
I	Si le montant est diminué, la fusion serait peut-être acceptée au niveau des autorités, mais probablement pas au niveau de la population. Dans ce cas-là, les gens voteront non pour ne pas prendre de charges supplémentaires.
J	Le projet aurait eu peut-être plus de chances, mais cela n'est pas sûr. Le président pense qu'un montant doublé aurait pu favoriser l'acceptation si la RPT II n'avait pas été communiquée à ce moment-là.
K	Non, ce n'aurait rien changé. D'autres éléments étaient beaucoup plus importants : projet trop vaste, perte d'autonomie, perte d'influence dans la nouvelle structure. Pour prendre en compte ces facteurs « mous », c'est important d'intégrer la population dans le processus ; de l'informer, mais aussi lui donner une voix.
L	Le fait d'abaisser les impôts a été décisif, pas le montant d'aide financière.
M	Une réduction de l'aide diminuerait certainement les chances de succès, mais surtout pour la plus grande commune. Pour la petite, le montant

	d'aide est moins important parce qu'elle a une péréquation élevée.
--	--

4.1.	Remarques par rapport aux incitations financières
A	Le mode de financement de l'étude de fusion (30'000 francs par commune qui fusionne) est simpliste. C'est donc un jeu facile pour les bureaux d'étude d'adapter leurs offres à ce montant. A part cela, il considère la RPT II comme pas « fusionsfreundlich ». Dans le cas de la commune, l'incertitude par rapport à la RPT II a pesé lourdement sur la procédure de fusion. En plus, les calculs ont montré que la nouvelle commune profitera moins de la péréquation financière que les deux commune séparément. Cela ne doit pas être.
B	Le canton devrait donner plus de soutien financier, surtout pour que les communes ne soient pas désavantagées financièrement à cause de la fusion. La commune avait essayé d'obtenir plus d'argent, mais ce n'était pas possible.
C	La péréquation financière joue un rôle de signal. Le canton doit faire attention qu'il n'envoie pas les mauvais signaux. La RPT II favorise les fusions s'il s'agit de deux petites communes. Mais pour une fusion plus grande – comme la « Gossfusion », la RPT II a été un critère « killer ». Tout le débat sur la fusion a été dominé par la RPT II.
D	Non, les communes ont été satisfaites de la manière dont cela a été calculé et de l'aide qu'elles ont reçue.
E	L'incitation financière n'est qu'une aide unique et initiale. Elle permet de réduire les dettes et puis c'est tout. Les sommes qui rentrent annuellement dans les caisses, comme la péréquation financière, comptent plus. Il est important de soutenir les fusions de communes avec des montants conséquents sur une plus longue période parce qu'on ne sait pas ce que la fusion va entraîner comme charges. La commune ne doit pas être dans une situation moins favorable après la fusion qu'avant. Sinon le canton serait le troisième larron : il devrait payer moins suite à la fusion, mais les communes fusionnées iraient moins bien financièrement. Cela ne serait pas juste. Il faut une aide financière, c'est très important. Le financier, c'est toujours l'essentiel dans une fusion. Beaucoup plus de fusions se seraient déjà faites, si l'aspect financier collait. Mais si le côté financier d'une fusion ne joue pas et les communes ne reçoivent pas de support financier suffisant du canton, une fusion devient très difficile.
F	Le président pense que l'aide financière prévue par l'ordonnance est suffisante. Il mentionne aussi que le canton avait promis de soutenir financièrement la nouvelle commune par la suite. Il y avait de signaux positifs que le canton accorde des subventions pour les routes, les canalisations, l'eau potable après la réussite de la fusion. Généralement, l'aide financière est un bon instrument pour créer des incitations. Mais le citoyen ne le voit pas forcément comme cela : la population craignait que l'aide financière aille surtout à H et que ce sera H qui décidera de la répartition de cet argent.
G	Une aide financière est nécessaire pour faire bouger les choses. Pour la plus grande commune, cela calme les peurs d'avoir des charges supplémentaires sans compensation : c'est une sécurité de savoir qu'on ne va pas vers une nouvelle commune endettée. C'est un encouragement pour le scrutin populaire. L'aide financière est aussi un investissement de la part de l'Etat. Il faut donc que cet argent soit donné dans une vision d'avenir et pas du coup par coup : des fusions où on se retrouve avec 300 habitants après, cela n'a que peu d'impact.
H	L'idée d'un montant unique, cela va dans la bonne direction. Mais il faudrait donner plus pour les grandes fusions. Le problème était la péréquation financière : la nouvelle commune aurait été défavorisée en comparaison avec la somme de péréquation des différentes communes. La fusion aurait causé des pertes. La péréquation financière doit au moins être neutre en cas de fusion.

I	L'aide financière est une compensation pour la grande commune qui accepte la charge d'une petite ; sinon elle serait encore plus perdante financièrement. La petite commune doit de toute façon fusionner pour d'autres raisons.
J	-
K	A la base, l'aide financière est bonne, mais elle n'est pas suffisante toute seule.
L	Une fusion ne pas être portée financièrement seulement par les communes concernées. Il est politiquement souhaitable que le canton s'engage aussi ; finalement, ce sont les communes qui composent l'Etat.
M	La manière de calculer l'aide financière est complètement mystérieuse. Mais dans le cas précis, cela s'est bien passé, parce que la commune recevait beaucoup de péréquation financière ce qui rentre dans le calcul.

4.2.	Propositions par rapport aux incitations financières
A	Pas de propositions à faire car le calcul est trop compliqué et le président n'est donc pas entré dans les détails.
B	-
C	La péréquation financière devrait être neutre par rapport à la fusion : la somme des péréquations des différentes communes qui fusionnent devrait être la péréquation de la nouvelle commune.
D	-
E	On ne doit pas freiner la volonté de fusionner en ne donnant pas le bon soutien financier. C'est la tâche du canton de regarder qu'en fin de compte cela joue financièrement pour des communes fusionnées.
F	L'aide financière, c'est grosso modo en ordre. Mais si le montant avait été doublé, cela aurait été plus une incitation à fusionner.
G	Il faudrait dimensionner les montants par rapport aux habitants que la nouvelle commune va avoir : l'aide devrait être plus grande pour une fusion avec plus d'habitants.
H	La nouvelle commune ne devrait pas être défavorisée au niveau de la péréquation financière. Il faudrait introduire une disposition pour que les grandes fusions reçoivent plus d'aide financière. Par rapport avec de petites fusions (2 ou 3 communes), le montant est trop bas. En effet, le canton gagnerait aussi à avoir moins de communes avec qui il doit collaborer.
I	Dans beaucoup de cas, le système actuel ne joue pas. Si deux petites communes qui ont des ressources plus ou moins suffisantes fusionnent, l'aide est certainement disproportionnée. La fusion coûte trop chère à l'Etat, il gaspille de l'argent. Mais pour les fusions où une grande commune s'engager pour sauver l'autre, c'est limite. L'aide financière actuelle favorise les fusions de petites communes entre elles, mais pas les grandes communes qui doivent absorber un ou des voisins plus petits. Il faudrait intégrer dans le calcul un élément qui tient compte du déficit que la grande commune, ou la commune plus aisée, doit compenser chez la plus faible. Lorsqu'une commune déficitaire doit chercher une autre qui la prenne, il faudrait intégrer un tel élément pour encourager ce type de fusions.
J	Il faudrait compenser les pertes de péréquation pendant 4 ou 8 ans après la fusion. Il faut absolument un temps de carence pour laisser le temps aux communes de s'organiser.
K	-
L	-

M	Peut-être serait-il mieux de calculer un montant par rapport au potentiel de la nouvelle commune : quels sont les besoins en infrastructure, qu'est-ce qu'on peut atteindre en fusionnant, à quel point la fusion est-elle nécessaire... Mais c'est naturellement aussi très compliqué.
---	---

4.3.	Compensation de la péréquation financière
A	-
B	-
C	-
D	-
E	Oui, car cela ne doit absolument pas freiner le processus de fusion. Si des communes reçoivent moins de péréquation financière après la fusion qu'avant, elles ne vont pas s'unir.
F	Oui, cela devrait se faire, surtout pour les communes qui recevront plus d'argent de la nouvelle péréquation. Ainsi, l'argument des opposants n'aurait plus été valable. Il faudrait prendre la péréquation actuelle de toutes les communes et la réduire de manière progressive d'année en année.
G	-
H	Oui, c'est l'idée. On ne peut pas garder un montant aussi élevé pour toujours, mais au début cela pourrait être une solution. A la longue, la commune va aussi coûter moins, donc c'est logique que le canton réduise sa contribution.
I	Oui, bien sûr, il faudrait faire cela. Et c'est insuffisant de garantir le montant pendant 4 ans. Cela devrait se faire graduellement sur une quinzaine d'années.
J	La péréquation financière a été une catastrophe par rapport à ce cas de fusion. Ce n'est pas possible que si des communes fusionnent qu'elles perdent de telles sommes de subventionnement.
K	C'est une incitation, mais cela ne suffit pas tout seul.
L	Cela dépend de quelles communes fusionnent. Si une fusion réussit, il faut toujours regarder que la nouvelle commune soit viable pour les 5-10 prochaines années. Ce n'est pas la bonne approche que le canton retire de la péréquation dès qu'une fusion a eu lieu.
M	C'est une incitation importante.

5.1.	Matériel d'information
A	Le matériel (rapports, extraits de lois...) est très théorique et donc difficile à appliquer à un cas de fusion concret. Mais ce n'est pas vraiment au canton de fournir ce type de matériel. C'est le bureau externe mandaté qui doit le fournir.
B	Ils n'ont pas beaucoup reçu. La plupart du matériel a dû être rassemblé par les communes, mais le président trouve cela logique.
C	-
D	Le matériel d'information était assez volumineux. Il faudrait le simplifier, faire un fil rouge. Le soutien de l'Etat était excellent, mais il faudrait simplifier la documentation pour augmenter l'efficacité.

E	Jusqu'à la votation, les autorités avaient eu tout ce qu'il leur fallait (conseillers externes). Après la votation, il n'y a pas assez de documentation pour la mise en œuvre de la fusion. Il serait important d'avoir un guide pour expliquer comment il faut procéder. D'autres cantons disposent de tels documents.
F	C'est le bureau qui a fait ce travail. Mais la manière de procéder est réglée par la loi.
G	On a reçu un peu de matériel lors de la mise en route. Mais ce n'est pas beaucoup : 3 feuilles A4 d'explication. Il faudrait avoir un peu plus. Au début, il n'y a que la loi. Ce serait bien d'avoir un document qui informe sur les fusions de communes en Valais (historique) et un document officiel qui résume les questions souvent posées. Cela permettrait d'informer les citoyens à l'avance. Documents à télécharger ?
H	Il doit y avoir des manuels, mais les ordonnances et les indications étaient suffisantes. Le cahier des charges définit ce qui doit se trouver dans l'étude de fusion. Il n'en fallait pas plus. Cependant, pour de petites communes avec peu d'expérience, il faudrait peut-être plus de documentation.
I	Il y a eu seulement un petit document, un mémo de 2-4 pages. Le canton du Vaud a un gros document qui est bien fait, par exemple. En Valais, c'est insuffisant. Il manque des documents de soutien. Sur la manière de calculer les incidences financières, il faut être plus clair sur ce qu'il faut calculer et sur les divers points à examiner. Cela a pris énormément de temps au président pour tout faire lui-même. Quand il a fallu faire l'appel d'offre pour l'étude de fusion, le seul soutien de l'Etat était de transmettre un document fait pour une autre fusion. Ce document était dans l'autre langue officielle. Ce soutien était assez faible.
J	La commune a reçu un cahier des charges, mais c'était assez rudimentaire : une feuille A4. Ce cahier des charges devrait être plus détaillé et mieux décrire les différents points. Par exemple, le tourisme ne figurait pas dans ce cahier des charges et il a fallu payer en plus pour quand même faire un rapport.
K	Tout est réglé par la loi et par le cahier des charges pour l'étude de fusion. C'est clair sur ce que la commune doit fournir et faire. Il n'y a rien à améliorer.
L	Peut-être que le responsable du projet a reçu quelque chose. Mais le président dit ne rien avoir reçu personnellement. L'Etat pourrait faire un guide pour les communes (comment doit-on s'y prendre, quels facteurs faut-il prendre en compte, comment d'autres communes ont résolu les problèmes, etc.), mais ce n'est pas sûr que cela serve à quelque chose. Toutes les communes sont différentes et l'Etat ne doit pas trop s'ingérer dans ce processus (autonomie communale).
M	La seule chose reçue était des données financières. Le canton ne donne pas du tout de matériel d'information. Le bureau externe fait l'étude de fusion selon un système fixe.

5.2.	Conseil
A	Les communes peuvent contacter le canton par téléphone ou par e-mail. Les réponses viennent toujours rapidement. Le président ne voit pas potentiel d'amélioration.
B	Le canton était passif : on pouvait demander si on avait des questions, mais le canton ne prenait jamais l'initiative. Il n'informe pas les communes sur ce qu'il veut concrètement en matière de fusions de communes. Il laisse les communes seules et attend. Surtout au début du processus, il n'y avait que très peu de contact avec le canton.
C	L'Etat a été très bon. Un catalogue de questions lui a été adressé et il a répondu efficacement. L'Etat a aussi essayé de dire qu'il y avait encore de la place pour des négociations sur certains points en cas de fusion réussie. C'était plutôt positif.

D	Le canton a accompagné le processus, mais c'était surtout du conseil technique et comptable. Le canton a posé le cadre de travail. Pour le reste, cela doit se passer au niveau communal. Les sensibilités locales doivent pouvoir s'exprimer.
E	Le canton était toujours très ouvert si les communes avaient des questions. Mais l'accompagnement a seulement lieu jusqu'au moment de la votation. Après, il n'y plus rien et le président le regrette cela beaucoup.
F	Il s'agissait surtout de conseils juridiques sur la votation, la situation des bourgeoisies et des communes municipales. Le bureau a demandé des renseignements au canton pour l'étude de fusion. Cela a bien marché. Durant les derniers mois, des négociations avec le canton ont eu lieu. Il y avait 2 ou 3 séances avec le chef de service qui a répondu aux questions. Cela s'est bien passé.
G	Il y avait une bonne disponibilité de la part du service des communes : conseils sur les plans financier, juridique et politique. Au début, le canton avait un double langage : d'une part, un encouragement aux fusions ; d'autre part, pas de réponse claire quand on voulait s'informer sur la politique de fusion du canton. On considère à l'Etat qu'il faut défendre l'autonomie communale. L'Etat devrait se positionner clairement. Il y a un manque de clarté, d'honnêteté ; il faudrait plus de transparence à ce niveau-là.
H	Oui, il y a eu de bons conseils : personnes compétentes, catalogue de questions, bonne collaboration avec le service des affaires intérieures et communales.
I	Si l'on demande l'information, on l'obtient. Mais l'accompagnement devrait être plus actif. L'Etat devrait peut-être planifier des rencontres plus régulières entre les délégués du Valais et le président de chaque commune. On devrait être plus coaché. Le travail du bureau mandaté pour l'étude de fusion n'était pas terrible non plus. Le bureau a simplement amené des chiffres que l'Etat aurait aussi pu donner. Mais il n'a pas amené de solution ; les communes n'ont eu aucun support intéressant à ce niveau-là. Les président ont été déçus (5.1. : 196-206).
J	Quand on a posé des questions au canton, cela s'est toujours très bien passé. Les négociations auraient été plus faciles si le chef de service était bilingue. Le canton s'est donné de la peine, mais la personne de contact au canton devrait au moins parler la même langue que les communes concernées. Mais d'un point de vue de l'organisation, le canton a été très bien joué son rôle.
K	Oui, ils ont été conseillés et il y avait des séances. Le canton a bien rempli son rôle d'accompagnement et d'information.
L	Ils avaient surtout eu du contact avec la section des finances communales qui les avait conseillés. Mais sinon, il n'y avait pas grande chose.
M	Le conseil s'est limité aux données financières. Mais probablement le canton n'a pas plus de moyens pour faire du conseil. Il n'y a en tout cas pas de manager des fusions au canton.

5.3.	Soutien politique
A	Ce n'est pas la tâche primordiale du conseiller d'Etat de soutenir les fusions. C'est le service des affaires intérieures et communales qui s'en occupe. Le conseiller d'Etat vient à la dernière séance d'information. Mais cela se fait plutôt pour le spectacle. Le président ne pense pas que cette présence soit décisive pour l'issue de la fusion.
B	Le conseiller d'Etat a été présent pour les deux séances d'information. La population locale était impressionnée. Après ces séances, la tendance était plutôt à la fusion. Cela a influé positivement sur le processus de fusion. Le soutien des chefs de services et de l'administration n'est pas suffisant. Le soutien doit venir depuis tout en haut.
C	-

D	Le soutien politique a été appuyé. Le politique souhaitait cette fusion de communes. Il y avait surtout des pressions politiques à l'intérieur du district. Mais les pressions ne venaient pas du canton.
E	Le conseiller d'Etat est venu aux séances d'informations. C'est important de sentir un support au niveau politique. C'est aussi important pour la population de voir que le Conseil d'Etat soutient le projet. C'est un signal pour la population. Elle voit que le canton veut la fusion, qu'il la soutient financièrement.
F	C'est important d'avoir un soutien politique, sinon les communes sont seules. Le canton doit envoyer un signal positif pour montrer qu'il soutient la fusion. C'est extrêmement important. C'est bien que le conseiller d'Etat soit venu aux séances d'information, c'est une personne respectée par les gens. Si le canton se retirait complètement du processus, cela ne serait pas bien, parce que les exigences et les tâches viennent depuis en haut.
G	Aujourd'hui, la position du conseiller d'Etat est plus claire par rapport aux communes.
H	Le conseiller d'Etat compétent est venu à deux séances d'information. C'était très positif. Tout le Conseil d'Etat a soutenu le projet ce qui s'est remarqué dans les discussions et par le fait que le canton aurait accordé le maximum d'aide financière légalement possible. C'est important que les gens et les conseils communaux sentent le soutien du canton. C'est presque aussi important que l'aide financière. C'est surtout important pour les gens qui doivent mettre en œuvre le projet.
I	Il n'y a pas encore eu de discussion sur la fusion avec le conseiller d'Etat, mais il a dit qu'il serait là aux séances d'information pour la population. Le soutien politique est surtout important pour la population parce que le conseil communal était acquis dès le début.
J	Le soutien du conseiller d'Etat a eu une bonne influence sur la fusion. Il y a 20 ans, la fusion aurait probablement réussi. Mais aujourd'hui le respect pour les politiciens n'est pas le même. Mais son soutien était absolument important.
K	Le conseiller d'Etat compétent a essayé de soutenir la fusion en étant présent à deux séances d'information. Mais d'autres éléments étaient centraux, il ne pouvait rien faire là contre.
L	Le conseiller d'Etat est venu à une séance d'information. Si le canton ne soutenait pas les fusions de communes, cela serait contreproductif.
M	Le conseiller d'Etat compétent était présent à la dernière séance d'information. Mais sinon, il n'y avait pas de contact. A l'avenir, le canton devrait communiquer plus clairement s'il veut des fusions ou pas.

5.4. Chances de réussite dans soutien non monétaire	
A	Ce n'est pas décisif pour la fusion que le canton assume un rôle de conseil ou pas. La fonction de conseil du canton utile et agréable, mais pas décisive.
B	-
C	Le soutien non monétaire du canton était très bien, mais pas décisif.
D	Les communes ont besoin du canton.
E	Oui. Si on ne prend pas en compte l'aide financière, les communes ont pratiquement tout fait elles-mêmes, sans aide du canton. Le canton a surtout donné du temps de présence aux séances. Le soutien cantonal est souhaitable, mais pas décisif. La présence du conseiller d'Etat pendant la séance d'information vaut moins que l'aide financière.
F	C'est important d'avoir le soutien du canton, surtout en tant que représentant communal. C'est important de savoir que le canton encourage une telle démarche, mais aussi de sentir la pression du Bas-Valais, la pression politique. Cela crée un certain sentiment d'appartenance : le fait que le

	gouvernement cantonal vienne dans le Haut-Valais, c'est important.
G	Sans aide, cela changerait quelque chose. Laissée toute seule, une petite commune n'irait probablement pas vers une fusion. C'est l'Etat qui définit les exigences et qui met la barre très haut.
H	-
I	Dans ce cas, la fusion se ferait plus lentement, parce que les communes auraient besoin de plus de temps pour réunir l'information et pour lancer le processus. Mais elle se ferait quand même.
J	
K	C'est important d'avoir du soutien du canton pour pouvoir informer les citoyens sur les conséquences de la fusion.
L	-
M	C'est clair, si le canton avait une politique de fusion plus active, les fusions se feraient plus facilement. Pour le moment, il n'y a pas grand-chose.

6.1./ 6.2.	Remarques/propositions par rapport à l'aide non monétaire
A	La procédure d'appel d'offre pour l'étude de fusion est très compliquée. Dans ce cas de fusion, le canton n'a pas été d'accord avec le choix du bureau des communes, cela a causé des problèmes. S'il est prévu que le canton doit valider la décision des communes, il serait plus facile qu'il prenne tout de suite la décision lui-même. En plus, la répartition des tâches entre le canton et le bureau privée qui accompagne la fusion n'est pas réglée clairement. Ainsi, les deux instances ne sont impliquées qu'à moitié et ce n'est pas toujours clair qui est chargé de quoi. Il faudrait une attribution plus claire des tâches (5.4. : 286-293).
B	Le canton devrait dire plus ce qu'il veut en matière de fusions. Même si la loi ordonne l'établissement d'un projet de fusion, cela n'a jamais été fait. Le canton devrait avoir une ligne claire : par exemple, combien de communes faut-il dans le Haut-Valais en 2020 ? Aujourd'hui, le canton attend seulement et regarde ce que font les communes. La communication des chiffres provisoires de la RPT II avant la votation a beaucoup nui le processus.
C	L'Etat doit créer des incitations pour qu'une fusion devienne attrayante. La situation avec la RPT II a été plutôt mauvaise [certaines communes gagnent plus d'argent en restant seules]. Un autre point est l'école. L'Etat devrait par exemple garantir que, si les communes fusionnent, le nombre des classes reste le même. Cela n'a pas été fait. Il est important d'expliquer les conditions cadre de manière transparente, de donner une ligne claire et compréhensible pour tous, avec des critères : après les fusions se feraient d'elles-mêmes.
D	Le canton devrait donner des directives plus précises en tenant compte du nombre de communes souhaité. Le Conseil d'Etat devrait dire ce qu'il souhaite dans 10 ans. Il faudrait une étude d'un point de vue économique ou d'aménagement du territoire pour indiquer que le Valais devrait se composer à l'avenir de X communes. Le canton doit donner une impulsion aux autorités communales en leur laissant la liberté de décider. Il faudrait donner des mesures incitatives aux gens pour qu'ils acceptent une fusion. Ces mesures doivent montrer que les pertes sans fusion seraient considérables.
E	C'est très important d'accompagner le processus de fusion aussi après la votation. Il faut conseiller les communes par rapport à la mise en œuvre, avoir une check-list avec ce qu'elles doivent faire. Pour le moment, le canton n'a rien à disposition. Il n'y a pas de documentation, pas de guide.

	Cela serait utile, pas directement pour la population, mais pour les personnes qui doivent mettre en œuvre la fusion.
F	C'est important que le canton envoie dès le début des signaux positifs, comme c'était le cas vers la fin. Au début, on avait l'impression que le canton avait seulement fait la loi et rien d'autre. Avec plus d'encouragements au départ, cela aurait pu améliorer le résultat. On pourrait également critiquer la procédure de l'appel d'offre pour l'étude de fusion. Cela a pris énormément de temps – presque une année – pour avoir une décision. La publication des chiffres de la RPT II s'est déroulée à un moment défavorable pour la fusion. C'était 3-4 mois avant la votation et il y avait des communes qui profiteront du nouveau système.
G	Il faut être le plus clair possible dans les informations données. La ligne et la volonté générale doivent être annoncées très clairement.
H	-
I	L'Etat devrait mieux expliquer aux communes ce qu'elles ont à gagner ou à perdre dans une fusion (budget, planification financière, économies, ressources humaines...). Si l'Etat arrivait avec des démonstrations précises sur les économies possibles, cela inciterait très sérieusement quelques fusions.
J	Le canton devrait par le biais de la réforme territoriale créer des structures qui ne laissent pas le choix. Par exemple, on pourrait fixer que chaque commune doit au moins avoir 1'500 habitants. Le canton doit fixer un cadre pour que des votations négatives comme pour la « Grossfusion » ne peuvent plus avoir lieu. La loi devrait fixer combien d'habitants par commune au minimum ou que les communes scolaires sont les nouvelles communes. Si la réforme territoriale ne donne rien et que les fusions restent à base volontaire, il faudrait une personne supplémentaire à l'Etat qui travaille avec les communes et les conseille. Un coordinateur pour le Haut-Valais et un pour le Valais romand que le canton peut mettre à disposition des communes qui fusionnent pour les accompagner dans ce processus. La personne relie les communes au canton et coordonne le travail des différents services. Cela pourrait accélérer la démarche.
K	La communication des chiffres provisoires de la RPT II avant la votation a eu une influence négative sur l'issue de la fusion. Surtout pour les communes qui profiteront du nouveau système.
L	C'est difficile parce qu'il y a l'autonomie communale. Le canton ne doit pas trop faire preuve d'ingérence. Il doit offrir les conditions cadre, un soutien moral, mais opérationnellement, il faut laisser faire les communes.
M	C'est important que le canton ait un concept clair: quoi doit être fusionnée, qui doit fusionner, quelle taille devrait avoir la nouvelle commune. La ligne claire manque pour le moment et ce n'est que le canton qui peut la définir. Au futur, il faut des gens qui conseillent les communes et leur montrent et expliquent les nouvelles structures.

6.3.	Plan de fusion
A	Un plan de fusion peut aider à la réflexion. Cela permettrait d'aboutir à des périmètres de fusion plus vaste. Mais il ne faut pas que ce plan devienne obligatoire. Les communes doivent elles-mêmes sentir le périmètre de fusion qui fait sens.
B	-
C	Un projet semblable a existé en Valais : chaque district devait établir une stratégie. Les présidents ont envisagé le projet de fusion dans ces cas. Il est bien qu'on travaille à un plan global pour le Valais, mais pas au niveau des districts qui ne correspondent plus à la réalité d'aujourd'hui. Mais si on établit un tel plan, il ne faut surtout pas oublier de prendre en compte les caractéristiques locales : le travail doit venir depuis en bas, sinon cela

	ne peut pas marcher.
D	L'Etat du Valais devrait donner une impulsion, par exemple sous forme d'un plan de fusion, pour éviter le sentiment de léthargie. Un plan facilite aussi un peu le travail des autorités communales.
E	Un plan de fusion n'est pas vraiment une incitation, c'est une sorte d'obligation que le président n'aime pas voir. On n'est même pas sûr que les papiers seront lus. Cela doit grandir naturellement et la commune ne doit pas être défavorisée financièrement, cela suffit comme incitation.
F	Oui, c'est important de clarifier déjà sur le papier où on va aller en matière de structure cantonale. Un plan peut aider à fusionner plus.
G	Oui, cela serait bien pour faire plus de clarté. Il faut définir qu'il faut des fusions pour les petites communes ou pour celles qui ont trop de difficulté.
H	C'était aussi prévu en Valais, mais cela n'a pas été mis en œuvre. Ce sujet est très sensible. Le canton devrait le faire et ne pas déléguer la tâche aux districts. Il faut avoir une vision d'ensemble. L'idée que les districts doivent développer des concepts de fusion était fausse. Par exemple, une région scolaire peut aller sur trois districts. Le président fonde beaucoup d'espoirs sur le travail de la commission extraparlamentaire ; cela va dans la bonne direction.
I	Il ne faut pas dire aux communes d'établir un plan de fusion, c'est à l'Etat et à ses services de le faire. Il faut qu'il y ait des gens à l'Etat qui étudient cela et qui l'expliquent aux communes ensuite. Cela serait une impulsion que l'Etat devrait donner. Les communes qui devraient fusionner n'ont souvent pas le temps et les ressources humaines pour faire ce genre d'études. Il faudrait que l'Etat s'implique dans l'élaboration du concept de fusion et il faudrait un fonctionnaire de l'Etat pour chaque région responsable de faire de propositions.
J	Oui, la réforme territoriale doit comprendre un tel plan. Il faut dire clairement combien de communes on veut et où.
K	Un plan ne serait probablement pas très utile. Pour fusionner, il faut avoir des frontières communes, donc ce sont les frontières naturelles qui orientent les périmètres de fusion.
L	Il serait certainement nécessaire que le canton établisse les bases pour savoir quelles communes pourraient théoriquement fusionner et pour montrer quelles options existent. Mais il faut avoir des critères indépendants. Il faut éviter de mettre trop d'accent sur certains critères : par exemple, uniquement essayer de résoudre le problème des finances ou des écoles. Il faut une vision globale. Un tel papier pourrait amener certaines communes à se parler. Sinon, elles ont assez tendance à ne pas bouger.
M	<p>Les préfets devaient établir un concept. Mais cela n'a pas été pris au sérieux parce qu'il n'y avait pas de ligne directrice du canton. C'est juste de créer un concept de fusion pour voir qui doit fusionner avec qui. La base volontaire est bien, mais tant que les communes ne voient pas la nécessité de fusionner, elles ne vont pas le faire. Si le canton veut des fusions, il devra émettre des directives claires. Un plan cantonal de fusion est important.</p> <p>Un exemple serait de dire que le canton ne veut plus de communes en dessous de 500 habitants. Après, la population en prend connaissance ; elle serait plus ouverte à la fusion que si elle a le sentiment que l'on peut encore conduire une commune avec 42 habitants.</p> <p>Si le canton présente un concept clair, on pourra aussi atteindre des résultats sans contrainte. Mais aujourd'hui, la population peut voter contre une fusion sans qu'il y ait des conséquences.</p>

6.3.	Incitations négatives
A	-
B	Si le canton veut travailler avec des incitations financières, il faut laisser une période de transition d'une ou deux législatures aux communes pour qu'elles puissent s'adapter aux exigences. Il faut leur expliquer ce qu'elles reçoivent aujourd'hui (en termes d'argent surtout) et que cela ne sera plus le cas à l'avenir. Le canton doit leur laisser la chance de voir si elles peuvent se débrouiller seules.
C	Non, l'Etat devrait plutôt travailler avec des incitations positives, expliquer aux communes les conditions et les règles. Il pourrait donner un peu d'argent s'il y a 100 habitants, mais dire qu'il donnerait beaucoup plus s'il y avait 1000 habitants.
D	C'est une première chose à faire, mais cela ne suffira pas. Il y a des communes financièrement très, très à l'aise, et qui ne veulent pas entendre parler de fusion. La péréquation est peut-être un argument pour obliger certains villages à se regrouper. Il faut leur dire que certains éléments ne jouent pas et leur laisser un délai pour entreprendre les démarches d'une fusion. Si ce n'est pas fait, il faut peut-être leur couper la péréquation financière.
E	On va presque dans cette direction avec la RPT II. Mais cela ne devrait pas se faire. Cependant, réduire la péréquation financière d'une commune la poussera certainement à réfléchir à une fusion, puisqu'elle n'a plus de moyens financiers.
F	Il ne fait pas sens de maintenir des petites communes avec 200-300 habitants avec toute une infrastructure. La société change. Aujourd'hui, c'est comme si les communes sont un patrimoine à préserver. Des communes en dessous d'une certaine taille doivent être forcées doucement à fusionner.
G	C'est ce qui se passe maintenant avec la RPT II. Ce n'est pas le meilleur moyen, mais en même temps c'est pour le bien de l'ensemble du Valais.
H	Il y a déjà des possibilités au niveau de la loi et de l'ordonnance. Si un jour il y a un plan de fusion, il faudra créer les bases légales pour permettre sa réalisation. On ne pourra pas éviter une certaine contrainte. D'autres cantons punissent déjà des communes qui ne participent pas. Mais en Valais, cela pourrait créer une insurrection populaire.
I	Dès que la péréquation financière sera mise à un niveau correct - ce qui sera le cas avec la nouvelle loi -, il faudra voir si les petites communes se débrouillent. Si c'est le cas, elles peuvent rester autonomes. Mais aujourd'hui, certaines communes reçoivent tellement de péréquation qu'elles n'ont pas intérêt à fusionner. C'est un scandale.
J	Cela devrait venir automatiquement. Les communes qui posent problème ne peuvent pas toutes être maintenues. Là, il faudrait donner de la péréquation pendant 4 ans et la supprimer après.
K	Le canton a déjà un bon instrument : la péréquation financière. Celle-ci définit clairement que les petites communes recevront moins et devront payer plus. La direction est donnée : il faut fusionner. Le canton ne veut plus de petites communes. La politique du canton ne laisse pas de chance de survie aux petites communes (6.1. : 268-288). D'un côté, la petite commune ne peut plus survivre, de l'autre côté, que doit-elle faire si les communes autour disent qu'elles ne fusionnent pas ? (6.1. : 291-302 ; 6.4. : 340-344).
L	C'est politiquement faux. Le canton doit aussi s'occuper des communes financièrement faibles. Il ne faut pas mettre de pression. Il faut plutôt créer des incitations positives, montrer aux gens ce qu'ils ont à gagner. Mais la RPT II dirige déjà un peu les petites communes par rapport à l'aspect financier. Pour la commune de L, la RPT II aurait été fatale : elle aurait reçu de moins en moins d'argent. A la fin, elle n'aurait plus été viable (4.1. : 200-206).
M	Oui et non. Sauf si on fait un concept clair où l'on définit ce que doit être atteint, il faut aussi pourvoir en tirer les conséquences si des communes ne fusionnent pas.

6.5.	Fusion forcée
A	La fusion forcée ne sert à rien. Il faut décider au cas au cas. A la longue, cela ne rapporte rien si l'on force des communes à fusionner.
B	Le président est strictement contre. Cela ne sert à rien. Il faut une ligne claire du canton, il faut mettre de la pression et informer, mais pas forcer les communes.
C	Non, ce n'est pas une bonne idée. C'est comme une expropriation. On ne devrait pas fixer un nombre minimal d'habitants par commune. Cela n'amène que des conflits.
D	En Valais, l'autonomie communale est très importante, on ne devrait donc pas forcer des fusions.
E	Non, ce n'est pas le bon chemin. Une fusion doit grandir naturellement. On doit sentir qu'on appartient au même ensemble. Si en plus on n'est pas moins bien placé financièrement, les fusions viendront automatiquement. La force crée des constructions artificielles qui ne font pas sens.
F	Des fusions volontaires seraient meilleures. Dans le cas d'une fusion forcée, les communes perdent leur droit d'intervention ; elles peuvent moins décider des paramètres de fusion, leurs idées seront moins prises en compte. Tout sera dicté, c'est dommage. Mais le président estime qu'il y aura des fusions forcées à l'avenir.
G	Les fusions doivent être étudiées de manière globale par le canton. Il ne faut pas forcer ça ou là quelques communes. Il faudrait établir une règle pour toutes les communes et certaines vont être obligées de fusionner. Mais il faut surtout qu'on garde la vision de l'intérêt général, sans fixer une limite minimale d'habitants.
H	Le président n'est pas vraiment pour des fusions forcées.
I	Avec la nouvelle péréquation financière, cela va venir tout seul. Les communes qu'on devrait forcer à fusionner vont fusionner maintenant. Du moment qu'elles n'auront plus la péréquation, elles n'auront pas le choix.
J	Une fusion forcée peut casser beaucoup de choses. Il faudrait plutôt employer de la pression douce : donner de plus en plus de domaines seulement aux plus grandes communes. La fusion forcée est le dernier recours.
K	Non, le principe n'est pas bon. Mais la péréquation financière force les petites communes d'une manière ou d'une autre.
L	Pour le président, cela n'est pas un thème. Ce n'est pas la bonne manière de faire.
M	Cela ne fait pas forcément sens. Mais si dans une région plusieurs communes fusionnent et une seule, petite et pauvre, ne veut pas, c'est logique dans ce cas.